

Tillämpningen av Lissabonfördraget
i riksdagen

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-58-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2008

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 11 juni 2008 att tillkalla en utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt Lissabonfördraget. Till utredare utsågs f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Magnus Isberg. Utredningen har antagit namnet Lissabonutredningen.

Vid fullgörandet av utredningsuppdraget har utredaren biträtts av en av riksdagsdirektören tillsatt expertgrupp bestående av Martin Brothén, föredragande i utrikesutskottet, Thomas Larue, föredragande i konstitutionsutskottet, Bengt Ohlsson, riksdagens representant vid EU:s institutioner, Jan Olsson, kanslichef i EU-nämnden (fr.o.m. den 3 december 2008), Charlotte Rydell, planeringschef, och Kristina Svartz, kanslichef i justitieutskottet.

Utredaren har haft 11 sammanträden med experterna.

Utredningen har fått muntlig information om försöksverksamhet med subsidiaritetsgranskning i justitieutskottet av kanslichef Kristina Svartz, i arbetsmarknadsutskottet av kanslichef Gunilla Upmark och i socialutskottet av kanslichef Monica Karlsson Dohnhammar och föredragande Kirsten Dieden. Vidare har utredningen träffat en tjänstemannadelegation från Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren har stämt av sitt förslag med partigruppernas särskilda företrädare vid ett sammanträde den 25 mars 2009.

Utredningens arbete är i och med avlämnandet av denna rapport slutfört.

Stockholm den 5 maj 2009

Magnus Isberg

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	7
2 Inledning	10
2.1 Uppdraget.....	10
2.2 Rapportens innehåll.....	10
3 Utvecklingen före Lissabonfördraget.....	12
3.1 Subsidiaritetsprincipen i EU.....	12
3.2 De nationella parlamentens roll i EU	17
3.3 Kontakter mellan parlamenten inom EU	20
4 Lissabonfördragets bestämmelser	23
4.1 Inledning	23
4.2 Unionens befogenheter.....	24
4.3 Unionens lagstiftningsförfaranden	26
4.4 De nationella parlamentens medverkan i EU:s lagstiftningsförfaranden	28
4.5 Det interparlamentariska samarbetet	34
4.6 Sammanfattning och slutsatser	36
5 Försök med subsidiaritetskontroll	38
6 Riksdagens deltagande i EU:s beslutsprocesser – överväganden och förlag	41
6.1 Inledning	41
6.2 Subsidiaritetskontrollen.....	42
6.3 Deltagande i konvent enligt det ordinarie förfarandet för fördragsändringar	46
6.4 Fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet m.m.	47
6.5 Deltagande i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust	48
6.6 Hantering av övrig information från EU:s institutioner.....	48
6.7 Kontakter med övriga parlament inom EU.....	49
6.8 Konsekvenser för arbetet i riksdagen	51
7 Författningskommentar	53
Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen.....	53
<i>Bilaga 1</i> Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	57
<i>Bilaga 2</i> Information från EU:s institutioner m.m. till de nationella parlamenten.....	64
<i>Bilaga 3</i> Arbetspromemorior	66
Arbetspromemoria 1: Kammarbehandlingen av utskottens utlåtanden m.m.	66
Arbetspromemoria 2: Lissabonfördragets befogenhetskategorier och lagstiftningsförfaranden.....	73
Arbetspromemoria 3: Bestämmelser om subsidiaritetsgranskning.....	83
Arbetspromemoria 4: Väckande av talan vid EU-domstolen om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen.....	102
Arbetspromemoria 5: Utkast till lagstiftningsakter 2007–2008	107

1 Sammanfattning

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. I denna rapport behandlas hur dessa nya uppgifter ska omsättas i riksdagsarbetet och i samarbetet mellan parlamenten inom EU.

En motsvarande utredning med anledning av det konstitutionella fördraget gjordes av Riksdagskommittén (RDK) 2005. Eftersom de nationella parlamentens uppgifter inte skiljer sig annat än i detaljer från de uppgifter som tilldelades dem i fördraget om en konstitution för Europa har utredningen haft RDK:s förslag som utgångspunkt för sina överväganden. Utredningen har ställt sig frågan om RDK:s förslag bör revideras, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits genom olika försök med subsidiaritetskontroll inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU.

De nationella parlamentens roll i unionen ägnas en särskild bestämmelse i det nya fördraget. I denna görs en uppräknig av sex olika sätt på vilka de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union.

Det första är att de ska bli informerade av unionens institutioner och få utkast till unionens lagstiftningsakter.

Det andra är att se till att subsidiaritetsprincipen följs i unionens lagstiftning. Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den delar befogenheten att lagstifta med medlemsstaterna ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. De nationella parlamenten har åtta veckor på sig att behandla lagstiftningsutkasterna från subsidiaritets-synpunkt. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot principen ska utkastet omprövas av kommissionen ("gula kortet"). För ett utkast till lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polis-samarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till lagstiftningsakt, som föranlett att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden, få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orangea kortet").

Det tredje sätt på vilket de nationella parlamenten bidrar till unionens arbete är att inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa delta i utvärderingen av genomförandet av unionens politik och delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Enligt fördraget ska de närmare formerna för detta regleras i en särskild lagstiftning. Någon sådan lagstiftning har ännu inte tagits fram av EU. Utredningen har inga förslag på denna punkt utan redovisar synpunkter på riksdagens medverkan i den fortsatta beredningen av EU:s lagstiftning.

Det fjärde sättet är att delta i förfarandena för ändring av fördragen. Fördragen får ändras i enlighet med ett ordinarie eller ett förenklat förfarande. De nationella parlamenten har en roll att spela i båda förfarandena. Enligt det ordinarie förfarandet ska ett konvent med bl.a. företrädare för de nationella parlamenten bereda fördragsändringarna. Det förenklade förfarandet, den s.k. passerellen, tillämpas i två fall, dels när det gäller övergång från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet, dels i fråga om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie i rådet. Om en invändning från ett nationellt parlament mot ett förslag att utnyttja passerellen har meddelats inom sex månader ska förslaget inte antas. Varje parlament har således vetorätt.

Det femte sättet är att de nationella parlamenten blir informerade om ansökningar om anslutning till unionen.

Det sjätte sättet är att delta i samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. En konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får överlämna till Europaparlamentet, rådet och kommissionen alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter. Rollen som en sådan konferens fylls i dag av de s.k. Cosacmötena.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas när det gäller två typer av ärenden. Den ena och utan tvekan vanligaste ärendetyper är utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs. Utredningen, som gör bedömningen att subsidiaritetsprövningen huvudsakligen är en lämplighetsfråga, anser att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område förslaget gäller också är bäst skickat att göra denna prövning. Utskottet ska kunna begära att regeringen informerar om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan inom två veckor. Ett utkast till lagstiftningsakt där ett utskott kommit till slutsatsen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska underställas kammarens prövning. Utredningen anser att det ska räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom uppfattningen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. Om utskottet enhälligt eller med en tillräckligt kvalificerad majoritet kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen gäller utskottets bedömning. Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Den andra ärendetyper är fördragsändringar. När fördragsändringar görs genom det förenklade förfarandet kan riksdagen liksom andra nationella parlament lägga in sitt veto. Ett beslut att utnyttja eller inte utnyttja denna vetorätt ska alltid fattas av kammaren efter beredning av det berörda utskottet. När fördragsändringarna görs enligt det ordinarie förfarandet ska kammaren välja företrädare i fördragskonventet. Enligt utredningen bör konventsrepre-

sentanterna ha skyldighet att fortlöpande rapportera till riksdagen om diskussionerna inom konventet.

All övrig information som riksdagen mottar från EU:s institutioner kan föranleda riksdagsbehandling. Redan i dag behandlar riksdagen enligt en särskild ordning grön- och vitböcker från kommissionen och även de andra dokument som talmannen bestämmer efter samråd med gruppledarna. De dokument som tillkommer genom Lissabonfördraget kommer enligt utredningens förslag att omfattas av samma möjlighet till riksdagsbehandling. Dit hör t.ex. ansökningar om anslutning till unionen.

När det gäller kontakter med andra parlament framhåller utredningen värdet av dessa kontakter och anser att behovet av dem kommer att öka med Lissabonfördraget. Från svensk sida är utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Utredningen anser att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor överhuvudtaget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor. I Cosacmötena deltar för svensk del sex ledamöter från EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och nämnden bör enligt utredningens mening vara omfattande. Nämndens breda sammansättning av ledamöter och för närvarande över 40 suppleanter ger goda möjligheter för att samma ledamöter som representerar partiet i ett fackutskott deltar i nämndens behandling av fackutskottets frågor. Därmed är också möjligheterna goda att anpassa Cosacdelegationens sammansättning till de frågor som ska behandlas på ett Cosacmöte.

Till sist behandlar utredningen hur Lissabonfördraget förändrar arbetsbördan för riksdagen och dess utskott. Utredningen anser att subsidiaritetsgranskningen kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för riksdagens utskott. För några utskott kommer denna ökning knappast att vara märkbar men för andra, t.ex. miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet, påtaglig. Årsrytmen i EU:s lagstiftningsaktivitet kommer med all sannolikhet att även i fortsättningen sammanfalla med riksdagens årsrytm med det undantaget att riksdagen för närvarande inte överhuvudtaget sammanträder under juli månad då kommissionen lägger fram många lagstiftningsutkast. Försöksverksamheten har visat att det inte är bara för riksdagen som detta innebär problem. Det skulle därför vara positivt om den idé som framförts från kommissionen, att räkna bort augustiveckorna från åttaveckorsperioden, förverkligades.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

I styrelsens direktiv till utredningen erinras om att Riksdagskommittén (RDK) hade i uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det konstitutionella fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén upprättade ett förslag om bl.a. hanteringen av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipen. Förslagen redovisades i styrelsens framställning till riksdagen *Riksdagen i en ny tid* (framst. 2005/06:RS3) men några formella ändringar i riksdagsordningen föreslogs inte.

I direktiven framhålls vidare att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. Formerna för dessa nya uppgifter behöver utredas. Utredningen gäller både ordningen för det inre riksdagsarbetet och frågor som rör det ökade interparlamentariska samarbete som kan bli en följd av Lissabonfördraget. Mot bakgrund av Riksdagskommitténs förslag i motsvarande frågor bör utredaren bedöma om förslaget bör revideras, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits genom olika försök med subsidiaritetskontroll inom ramen för Cosacsamarbetet. Utredningen ska även föreslå eventuella åtgärder med anledning av andra bestämmelser i fördraget som rör nationella parlament, särskilt inom området med frihet, säkerhet och rättvisa m.m.

En utgångspunkt för uppdraget bör vara att inte skapa särregleringar för hanteringen av dessa frågor i större utsträckning än nödvändigt. I uppdraget ingår också att göra en bedömning av vilka konsekvenser de nya uppgifterna kan få för riksdagens arbete med EU-frågor i övrigt. En bedömning bör även göras av eventuella konsekvenser för riksdagsarbetets planering.

2.2 Rapportens innehåll

Rapporten är disponerad på följande sätt. Först görs en beskrivning av utvecklingen före Lissabonfördraget dels av den princip, subsidiaritetsprincipen, som är central för de nationella parlamentens roll inom EU, dels för utvecklingen av de nationella parlamentens roll generellt inom EU, dels också av utvecklingen av kontakterna mellan parlamenten inom EU (kap. 3).

Därefter beskrivs Lissabonfördragets bestämmelser i aktuella hänseenden (kap. 4). Efter en inledning följer en redogörelse för bestämmelserna om Europeiska unionens befogenheter och för lagstiftningsförfarandena inom EU. De nationella parlamentens medverkan i unionens lagstiftningsförfaranden behandlas därefter. Slutligen i detta kapitel redogörs för det interparlamentariska samarbetet enligt Lissabonfördraget och den europeiska talmanskonferensens riktlinjer.

De försök med parlamentarisk subsidiaritetskontroll som gjorts sedan 2005 beskrivs i det följande kapitlet (kap. 5).

I kapitlet därefter (kap. 6) redovisas utredningens överväganden och förslag i ett antal olika avsnitt. Efter en inledning behandlas formerna för den subsidiaritetskontroll som riksdagen ska göra av utkastet till lagstiftningsakter från EU. I de följande avsnitten redovisas hur riksdagens deltagande för fördragsändringar enligt det ordinarie förfarandet (konventsmetoden) respektive det förenklade förfarandet bör utformas. När det gäller deltagandet i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust saknas ännu den nödvändiga kompletterande lagstiftningen. Utredningen har därför inga förslag på denna punkt utan redovisar synpunkter på riksdagens medverkan i den fortsatta beredningen av denna lagstiftning. Hur övrig information som fördragsenligt lämnas över från EU till riksdagen bör hanteras redovisas i det följande avsnittet. Därefter behandlas formerna för kontakter och samråd med andra parlament inom EU. I det sista avsnittet av detta kapitel görs ett försök att bedöma konsekvenserna av förslagen för riksdagsarbetets omfattning och planering.

Sist i rapporten finns en kommentar paragraf för paragraf till lagförslaget.

I bilagor finns utredningens lagförslag (*bilaga 1*) och en förteckning över de dokument som EU lämnar till riksdagen enligt fördragen (*bilaga 2*). Till rapporten har fogats fem arbetspromemorior som använts för utredningens ställningstaganden (*bilaga 3*). Samtliga promemorior har utarbetats av experten Thomas Larue.

3 Utvecklingen före Lissabonfördraget

3.1 Subsidiaritetsprincipen i EU

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd i politiska sammanhang är normalt att de högre politiska nivåerna ska vara ett stöd för de lägre politiska nivåernas insatser. De högre beslutsnivåerna ska inte ta över i onödan. Stöd och hjälp är den ursprungliga betydelsen av ordet och det är i den betydelsen som det förekommer i t.ex. svenskans ord subsidier. Subsidiaritetstanken är således ingen entydig decentraliseringsidé, eftersom den kan användas för att motivera såväl centralisering som decentralisering beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför egentligen inte korrekt att, som ibland förekommer, använda begreppet närhetsprincipen som synonym till subsidiaritetsprincipen.¹

Gränsdragningen mellan EU:s och dess medlemsstaters befogenheter har ända sedan samarbetets start varit en central diskussionsfråga. Det har ofta riktats kritik mot tendensen till central detaljreglering inom EU. Att EU:s befogenheter varit ottydligt reglerade i fördragen har också varit en bidragande orsak till denna diskussion. Subsidiaritetsprincipen har då setts som en övergripande princip som skulle kunna tillämpas för att åstadkomma en rationell fördelning mellan unionen och staterna när det gäller utnyttjande av befogenheterna.

Subsidiaritetsprincipen infördes i EU genom Enhetsakten 1986, men då bara på miljöområdet. I Enhetsakten föreskrevs att gemenskapen skulle vidta åtgärder på detta område endast i den utsträckning som de angivna syftena bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå än på medlemsstatsnivå. Det verkliga genombrottet för principen kom dock 1993 i Unionsfördraget. Subsidiaritetsprincipen, liksom legalitets- och proportionalitetsprinciperna som infördes samtidigt, uppfattades som en nödvändig motvikt till den utökade kompetens som gemenskapen fick genom fördraget.² Det var också av detta skäl som principen fick en ”negativ” utformning, så att gemenskapen endast skulle vidta en åtgärd i de fall då målet med åtgärden inte kunde nås på nationell nivå.³ Därmed kom principen att utformas så att den liknade en närhets- eller decentraliseringsprincip.

I ingressen till Unionsfördraget finns en hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Principen regleras tillsammans med legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen i dåvarande artikel 3b, numera artikel 5, i EG-fördraget, vilken lyder som följer.

¹ (SOU 1994:12) Suveränitet och demokrati. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet s. 115–116.

² Ibid., s. 122–124.

³ Melin, Mats & Schäder, Göran (2004) EU:s konstitution - Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna. Sjätte upplagan, s. 55. Norstedts Juridik.

Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag.

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

I första stycket anges legalitetsprincipen som i detta sammanhang innebär att gemenskapens institutioner endast kan handla när det finns positivt stöd för detta i gemenskapens befogenheter och mål. I andra stycket regleras subsidiaritetsprincipen. Den kan endast tillämpas på de områden där kompetensen är delad mellan gemenskapen och medlemsstaterna, och där ska gemenskapen endast handla om och i den mån som målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (nödvändighetskriteriet). För att gemenskapen ska kunna handla måste det också vara fallet att målen, på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå (mervärdeskriteriet). Tredje stycket innebär att de medel som används av institutionerna ska vara nödvändiga och tillräckliga för att uppnå målen i fördraget. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas generellt av EG, alltså även på områden där gemenskapen ensam har behörigheten.

De tre principernas innebörd kan sammanfattningsvis beskrivas så att legalitetsprincipen avgör *när gemenskapen har rätt att handla*, subsidiaritetsprincipen *när gemenskapen bör handla* och proportionalitetsprincipen *hur gemenskapen ska handla*.⁴ De tre principerna är rättsligt bindande för gemenskapens institutioner och är således underkastade EG-domstolens kontroll.

I anslutning till undertecknandet av Unionsfördraget beslöt Europeiska rådet att en subsidiaritetsprövning ska göras i varje lagstiftningsärende. Den prövningen ger medlemsstaterna möjlighet att uttala sig om nödvändigheten av en föreslagen åtgärd. Enligt de riktlinjer som rådet antog ska det först avgöras om legalitetsprincipen iakttagits. Därefter görs den egentliga subsidiaritetsprövningen. Man ska då fråga sig: Är det omöjligt att uppnå de önskvärda målen på nationell eller lägre nivå? Kan målen uppnås bättre genom en gemenskapsåtgärd? För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas: Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden? Skulle underlåtenhet att handla på gemenskapsnivå stå i strid med fördraget eller medföra skada för medlemsstaternas intressen? Finns det klara ekonomiska storskalighetsfördelar? Slutligen bör en prövning göras mot proportionalitetsprincipen genom att frågan ställs om den föreslagna åtgärden går utöver det minimum som krävs för att uppnå de önskvärda målen.⁵

Senare upprättades ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet om subsidiaritetsprincipens tillämpning. Avtalet före-

⁴ Ibid., s. 55.

⁵ Ibid., s. 58.

skriver att varje förslag från kommissionen ska motiveras utifrån subsidiaritetsprincipen liksom varje förslag från kommissionen till ändring i förslaget. Vidare ska kommissionen varje år lämna en rapport till parlamentet och rådet om hur principen har iakttagits.

Till Amsterdamfördraget fogades ett särskilt protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som ytterligare utvecklade och preciserade tillämpningen av dessa principer. Protokollet som har nummer 30 i EG-fördraget innehåller följande 13 punkter.

- Varje institution ska säkerställa efterföljd av subsidiaritetsprincipen och överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.
- Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska tillämpas med iakttagande av de allmänna bestämmelserna och av fördragets mål, särskilt när det gäller att fullt ut behålla gemenskapens regelverk och jämvikten mellan institutionerna; den ska inte påverka de principer som domstolen utvecklat i fråga om förhållandet mellan nationell rätt och gemenskapsrätt, och den ska beakta att unionen har de medel som den behöver för att nå sina mål och genomföra sin politik.
- Subsidiaritetsprincipen är ett dynamiskt begrepp och bör tillämpas mot bakgrund av de mål som ställs upp i fördraget. Den gör det möjligt att, när omständigheterna kräver det, utvidga räckvidden för gemenskapsåtgärder som vidtas inom ramen för gemenskapens befogenheter, och omvänt att inskränka eller upphöra med dem när de inte längre är berättigade.
- All föreslagen gemenskapslagstiftning ska motiveras för att visa att den följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna; skälen för slutsatsen att ett gemenskapsmål bättre kan uppnås av gemenskapen måste underbyggas med kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer.
- För att en gemenskapsåtgärd ska vara berättigad, ska subsidiaritetsprincipens båda aspekter uppfyllas: målen för den planerade åtgärden kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås genom åtgärder av medlemsstaterna och kan därför bättre uppnås genom en gemenskapsåtgärd. Följande riktlinjer bör användas för att avgöra om detta villkor är uppfyllt:
 - frågan uppvisar gränsöverskridande aspekter som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna
 - åtgärder vidtagna av medlemsstaterna ensamma eller avsaknad av gemenskapsåtgärder skulle strida mot fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen
 - en åtgärd på gemenskapsnivå skulle på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemskapsnivå.
- En gemenskapsåtgärd ska utformas på ett så enkelt sätt som möjligt, samtidigt som målet för åtgärden ska uppnås på ett tillfredsställande sätt och behovet av effektiv verkställighet tillgodoses. Gemenskapen ska endast lagstifta i den mån det är nödvändigt. Under i övrigt lika förhållanden bör direktiv väljas framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade åtgärder.

- När det gäller gemenskapsåtgärdernas art och omfattning ska så stort utrymme som möjligt lämnas för nationella beslut, samtidigt som åtgärdens mål säkerställs och fördraget följs. Samtidigt som gemenskapsrätten ska följas är det viktigt att följa väletablerade nationella ordningar och att respektera de sätt på vilka medlemsstaternas rättssystem är organiserade och fungerar.
- Om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen medför att gemenskapen inte vidtar någon åtgärd, åligger det medlemsstaterna att i sin verksamhet följa de allmänna reglerna i fördraget genom att vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt fördraget samt att avstå från alla åtgärder som skulle kunna äventyra förverkligandet av fördragets mål.
- Utan att det påverkar dess initiativrätt bör kommissionen
 - utom i särskilt brådskande eller förtroliga fall, företa omfattande samråd innan den föreslår lagstiftning och, när det är lämpligt, offentliggöra handlingarna från sådana samråd
 - motivera sina förslag med beaktande av subsidiaritetsprincipen; vid behov ska den motivering som åtföljer förslaget innehålla detaljerade upplysningar i detta hänseende; finansiering, helt eller delvis, av gemenskapsåtgärder genom gemenskapens budget kräver en förklaring
 - ta vederbörlig hänsyn till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som åligger gemenskapen, nationella regeringar, lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås
 - varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget. Denna årliga rapport ska även sändas till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.
- Europeiska rådet ska beakta denna rapport i den rapport om unionens framsteg som Europeiska rådet ska förelägga Europaparlamentet.
- Europaparlamentet och rådet ska som en integrerad del av sin övergripande granskning av kommissionens förslag undersöka om dessa stämmer överens med legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget.
- Europaparlamentet ska inom ramen för medbeslutande- och samarbetsförfarandena informeras om rådets inställning till frågan om tillämpningen av legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget genom en redogörelse för skälen till att rådet intog sin gemensamma ståndpunkt. Rådet ska informera Europaparlamentet om skälen för att ett förslag från kommissionen helt eller delvis inte anses stämma överens med legalitets-, subsidiaritets- eller proportionalitetsprinciperna i fördraget.
- Hur subsidiaritetsprincipen följs ska granskas i enlighet med bestämmelserna i fördraget.⁶

⁶ Europafördrag (2002). Fjärde upplagan, s. 370–373. Norstedts Juridik.

Det kan tilläggas att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén kan framföra sina ståndpunkter i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen antingen när de rådfrågas eller i yttranden på eget initiativ. Även konferensen mellan de nationella parlamentens organ för EG- och EU-frågor (Cosac) får yttra sig i denna fråga.⁷ Beträffande Cosac hänvisas till nästa avsnitt.

Bedömningar av förslagets konsekvenser är ett viktigt led i överväganden som rör förslagets överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De konsekvensbedömningar som kommissionen svarar för gör det lättare att under hela lagstiftningsprocessen fatta mer välunderbyggda beslut. Bedömningarna förbättrar förslagets kvalitet, då de sörjer för att förslagen är baserade på tydliga fakta, input från berörda parter samt en grundlig helhetsanalys av de ekonomiska, sociala och miljörelaterade konsekvenserna av olika sätt att gripa sig an ett problem.

För att förbättra kommissionens arbete med att bedöma konsekvenserna av sina förslag inrättades i november 2006 en konsekvensbedömningsnämnd (*The Impact Assessment Board*). Nämnden har till uppgift att tillhandahålla oberoende kvalitetsstöd och kvalitetskontroll av kommissionens konsekvensbedömningar. Dess yttranden ingår formellt i kommissionens interna beslutsprocesser. När de förslag som yttrandena gäller har antagits får även övriga institutioner och allmänheten tillgång till yttrandena. Konsekvensbedömningsnämnden rekommenderar i sina yttranden ofta omfattande förbättringar av centrala delar i konsekvensbedömningarna, bl.a. frågor som rör subsidiaritet och proportionalitet.

Kommissionen har på grundval av nämndens arbete och en extern utvärdering av konsekvensbedömningssystemet beslutat att ändra sina riktlinjer för analys av subsidiaritet och proportionalitet i de reviderade riktlinjer för konsekvensbedömningar som antogs under 2008. Syftet är att göra dem mer praktiskt orienterade. Riktlinjerna innehåller konkreta frågor som måste besvaras i varje konsekvensbedömning. De reviderade riktlinjerna betonar också starkare att konsekvensbedömningarna, även om de vanligen undersöker problem som kan lösas genom åtgärder på EU-nivå, måste ta hänsyn till att problemen och de åtgärder som vidtas för att lösa dem kan få olika effekter i olika medlemsstater och regioner i unionen.⁸

Subsidiaritetsprincipen får i första hand uppfattas som en grundläggande riktlinje som ska styra lagstiftningsarbetet inom EU. Den är, som Melin och Schäder påpekar, ingen kompetensfördelningsregel. Fördelningen av kompetens mellan unionen och medlemsstaterna sker i fördragen. Frågan gäller i stället när unionen ska ingripa och använda sina tilldelade befogenheter på beslutsområden där kompetensen är delad mellan unionen och medlemsstaterna. Inte heller är det, som framhållits ovan, någon renodlad decentraliseringsprincip. Medlemsstaterna har ett ”berättigat anspråk på att den centrala

⁷ Punkt 4 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Ibid., s. 381.

⁸ KOM(2008) 586 slutlig. Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (15:e rapporten om bättre lagstiftning, 2007), s. 4.

nivån griper in och fattar beslut i frågor som inte kan hanteras av de lägre nivåerna”.⁹

EG-domstolen och förstainstansrätten kan pröva om institutionernas rättsakter följer legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det har ibland ifrågasatts om subsidiaritetsprincipen lämpar sig för en prövning av domstol. Den uppfattas inte som tillräckligt preciserad och därmed öppen för skilda politiska bedömningar. Men, som Jörgen Hettne påpekat, har det i EG-domstolens rättspraxis utvecklats en form av begränsad prövning.

När det är fråga om komplexa frågor av till exempel teknisk, ekonomisk eller politisk art, begränsas prövningen till en granskning av att förfarandereglerna har iakttagits, att motiveringen är tillräcklig, att de faktiska omständigheterna är materiellt korrekta, samt att det inte har förekommit något uppenbart misstag i bedömningen eller att maktmissbruk föreligger.

I de fall där domstolen har prövat subsidiaritetsfrågan har den gjort en noggrann kontroll av tillämpningen av förfarandereglerna och av att motiveringen är tillräcklig.¹⁰

3.2 De nationella parlamentens roll i EU

Efter det att demokratifrågorna inom EU har kommit i fokus i samband med diskussionen om Unionsfördraget antog medlemsstaterna 1991 en förklaring om de nationella parlamentens roll. Syftet med förklaringen var främja ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet. För att uppnå detta syfte borde informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet intensifieras. Vidare lovade medlemsstaternas regeringar att säkerställa att de nationella parlamenten skulle få tillgång till kommissionens förslag i god tid för att kunna informera sig om och eventuellt granska förslagen. I en annan förklaring i anslutning till Unionsfördraget anmodades Europaparlamentet och de nationella parlamenten att vid behov sammanträda som parlamentskonferens för att samråda med rådet och kommissionen om huvudlinjerna för EU.¹¹

De nationella parlamentens roll diskuterades också under den regeringskonferens som ledde fram till Amsterdamfördraget 1997. Resultatet blev ett protokoll. Ett protokoll är en del av ett fördrag och är därför lika rättsligt bindande som fördraget.¹²

I ingressen till protokollet erinras om att de nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. Med protokollet ville man uppmuntra till en större delaktighet från de

⁹ Melin & Schäder (2004) s. 60.

¹⁰ Hettne, Jörgen (2003) Subsidiaritetsprincipen: politisk granskning eller juridisk kontroll?, s. 26–30. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS).

¹¹ Europafördrag (2002). Fjärde upplagan, s. 397. Norstedts Juridik.

¹² Ibid., s. 380–381.

nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem.

Protokollet bestod av två delar, en om information till medlemsstaternas nationella parlament, en annan om konferensen mellan organ för EG-frågor (Cosac), som behandlas i nästa avsnitt.

Den del som rörde information till nationella parlament innehöll tre punkter.

1. Samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) ska skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament.
2. Kommissionens förslag till lagstiftning ska göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt.
3. En sexveckorsperiod ska förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag eller förslag till åtgärd som rör polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget är upptaget på rådets dagordning för beslut. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges.

Efter antagandet av Amsterdamfördraget har de nationella parlamenten fortsatt att uppmärksammas i debatten om EU. De nationella parlamentens roll i den europeiska politiska strukturen var en av de fyra frågor som nämndes i den förklaring om unionens framtid som antogs av regeringskonferensen i Nice i december 2000. I den s.k. Laekendeklarationen ett år senare framhölls att de nationella parlamentens roll hänger ihop med den demokratiska legitimiteten.¹³

Kommissionen tog 2006 initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barroso-initiativet. I meddelandet En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat (KOM (2006) 211) framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten närmare involveras i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik, eftersom ett ökat deltagande från de nationella parlamenten kan bidra till att EU-politiken lättare kan anpassas till skiftande omständigheter och genomföras på ett effektivare sätt. Kommissionen beslutade att nya lagförslag och samrådsdokument skulle översändas snabbt och direkt till de nationella parlamenten, som kunde yttra sig över dem till kommissionen.

I rapporten Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (KOM (2008) 237) redogör kommissionen för bl.a. yttrandena från de nationella parlamenten under 2007. Under detta år mottog kommissionen sammanlagt 168 yttranden från de nationella parlamenten. En femtedel av dessa yttranden avgavs inom ramen för två samordnade försök med tillämpning av subsidiaritetsprincipen organiserade av Cosac (se s. 20 f.).

¹³ Hegeland, Hans ”Nationella parlament i Europeiska unionen”. (SOU 2002:81) Riksdagens roll i EU. Två expertrapporter till EU2004-kommittén s. 7.

Övriga yttranden gällde olika typer av kommissionsdokument, däribland grönböcker och meddelanden. Riksdagen beslöt under 2007 om 17 yttranden om samrådsdokument och tillhörde därmed den grupp av parlament som var mest aktiva.

Kommissionen ger i rapporten exempel på att vissa yttranden som kommit från de nationella parlamenten haft återverkningar på utformningen av politiken på olika områden. Den förklarar vidare att den kommer att beakta yttranden över samrådsdokument vid utformningen av de lagstiftningsförslag som blir resultatet av dokumenten. Kommissionen anser det vara viktigt att fördjupa den politiska dialogen med de nationella parlamenten. Den har för avsikt att behålla den nuvarande ramen för dialogen med de nationella parlamenten och att förstärka den genom att offentliggöra sina svar på parlamentens yttranden.

Enligt den ordning som på förslag av RDK infördes 2007 ska riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som tillställs riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från EU, med undantag för förslag från kommissionen, ska behandlas på samma sätt. Sådana dokument ska hänvisas för granskning till berört utskott. Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid utskottets beslut om utlåtandet har ledamöterna rätt att bifoga reservationer eller särskilda yttranden till utlåtandet. Kammaren beslutar om utlåtandet men beslutet är att betrakta som ”preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär” (bet. 2005/06:KU21). Ett kammarbeslut binder således inte i rättslig mening regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat.

KU har i sitt utlåtande över kommissionens ovannämnda rapport (utl. 2008/09:KU3) betonat att regeringen har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt. Utskottet framhåller vidare att regeringsformen saknar uttrycklig reglering när det gäller riksdagens möjligheter att kommunicera direkt med mellanfolkliga organisationer.

En promemoria som upprättats inom utredningen (se *arbetspromemoria 1*) visar att totalt 35 utlåtanden har behandlats av kammaren t.o.m. februari 2009. Nio utlåtanden har innehållit reservationer och/eller särskilda yttranden. Kammardebatter har hållits beträffande 18 utlåtanden med huvudsakligt deltagande av ledamöter som tillhör det beredande utskottet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att utskotten i ungefär hälften (17 av 35) av utlåtandena genomfört något slags subsidiaritetsgranskning. I 13 av dessa har utskottet gjort en helt eller delvis negativ bedömning av kommissionens diskussioner kring eventuella förslag utifrån subsidiaritets synpunkt. Det är således ganska ofta som utskotten har haft frågetecken för subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta förberedande skede av lagstiftningsarbetet inom EU. I ett uppmärksammat utlåtande om grönboken om ett rökfritt Europa ansåg SoU att

åtgärder på nationell nivå var tillräckliga för att uppnå målet (se utl. 2006/07:SoU26 s. 1).

3.3 Kontakter mellan parlamenten inom EU

Sedan omkring 1990 har det skapats former för mer eller mindre institutionaliserade kontakter och samarbete mellan de nationella parlamenten inom EU och mellan dessa och Europaparlamentet. Bakgrunden till detta var att många ledamöter i de dåvarande medlemsstaternas parlament ansåg sig ha tappat kontakten med de europeiska frågorna i och med övergången till direkta val till Europaparlamentet 1979. Innan dess hade medlemsstaternas delegationer till Europaparlamentet utsetts av de nationella parlamenten, ofta bland deras egna ledamöter.

På franskt initiativ tillkom den konferens mellan parlamenten i Europeiska gemenskapen som allmänt kallades för assize. Den första och hittills enda assizen hölls i Rom i november 1990. De nationella parlamenten representerades av 173 ledamöter och Europaparlamentet av 85. Utbytet av assizen blev inte det förväntade och trots att regler för konferenser av detta slag infördes i Maastrichtfördraget har detta experiment inte upprepats.¹⁴

Mer framgångsrikt blev ett annat franskt initiativ. På förslag av den franska nationalförsamlingens talman inrättades 1989 Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid Europeiska unionens parlament, vanligen kallad Cosac. Cosac har antagit en arbetsordning som reviderats vid ett par tillfällen. Av denna framgår att ett ordinarie Cosacmöte ska hållas under varje ordförandeskapsperiod. Däremellan kan extra möten anordnas. Varje nationellt parlament ska vid mötena representeras av högst sex ledamöter från sitt EU-organ. Europaparlamentet ska också representeras av högst sex ledamöter. Varje parlament fastställer sin egen delegations sammansättning. I Europaparlamentets delegation ingår vanligen åtminstone en av de två vice talmän som ansvarar för förbindelserna med de nationella parlamenten. Cosacmötena är offentliga om inte annat beslutas. År 2000 fick Cosac ett permanent sekretariat, bestående av en tjänsteman som anställs för två år samt en tjänsteman från vart och ett av de länder som ingår i ”trojkan” och en tjänsteman från Europaparlamentet.

I det protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen som följer med Amsterdamfördraget (se föregående avsnitt) handlade fyra punkter om Cosacs verksamhet:

1. Cosac får bidra med allt som den finner att EU:s institutioner bör uppmärksamma, särskild på grundval av de utkast till lagtexter som medlemsstaternas regeringar med hänsyn till frågans art i samförstånd får besluta att tillställa Cosac.

¹⁴ Corbett, Richards, Jacobs, Francis & Schackleton, Michael (2005) *The European Parliament*. 6 ed. s. 283. London: John Harper.

2. Cosac får granska alla lagförslag eller initiativ som rör upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som direkt kan påverka enskilda personers fri- och rättigheter. Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska informeras om alla bidrag från Cosac enligt denna punkt.
3. Cosac får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.
4. Bidrag från Cosac ska inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.

När det gäller bidrag enligt punkt 1 ovan har varje delegation förslagsrätt. Förslagen ska tillställas varje delegation i god tid före det möte där de ska behandlas. Varje delegation har två röster. Cosac ska generellt sträva efter att anta bidrag enhälligt. Om detta inte är möjligt ska bidrag antas med kvalificerad majoritet – tre fjärdedelar av de avgivna rösterna. Denna majoritet måste samtidigt utgöra minst hälften av alla röster.

Andra kontakt- och samarbetsformer mellan parlamenten i EU har också skapats.

Talmännen i parlamenten inom EU har sammanträtt årligen sedan 1975. Denna europeiska talmanskonferens är ett forum för utbyte av åsikter, information och erfarenheter. Den ska också stimulera utredningar och gemensamma aktioner när det gäller parlamentens roll och organiseringen av parlamentens uppgifter i Europafrågor samt formerna och verktygen för det interparlamentariska samarbetet. Värd för konferensen är det land som innehaft rådsordförandeskapet föregående höst, och ordförande vid konferensen är talmannen från värdlandets parlament (eller båda talmännen om det är ett tvåkammarsparlament). Diskussionerna sammanfattas av ordföranden i ett dokument.

Efter förberedelser i en grupp som bildades vid talmanskonferensens möte i Aten 2003 (Aten-gruppen) utfärdade konferensen i Haag 2004 riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU. Detta skedde med hänvisning till en bestämmelse i det konstitutionella fördraget att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen.

Vid Haagkonferensen 2004 beslöts också att man ska skapa en elektronisk plattform för utbyte av EU-information mellan parlamenten i EU, IPEX. Den innehåller en databas med information om parlamentens granskning av EU-dokument bl.a. från subsidiaritetsynpunkt, en kalender rörande interparlamentariska möten och fora för åsiktsutbyte. IPEX har en styrelse som består av en företrädare för vart och ett av parlamenten i de tre länder som bildar EU:s ”trojka” och i övrigt av företrädare för parlament som ”vill bidra till att IPEX fungerar effektivt”.

De riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet som tillkom i Haag 2004 reviderades vid talmanskonferensens möte i Lissabon i juni 2008. En närmare redovisning av dessa riktlinjer lämnas nedan (s. 34 f.).

En annan form av kontakt mellan parlamenten i EU är möten till vilka ordförandena för fackutskotten på ett visst område bjuds in. På vissa områden, t.ex. det utrikespolitiska området, anordnas regelbundet möten under varje ordförandeskapsperiod. På andra områden är mötena mer sporadiska och äger rum vid behov, t.ex. när politiskt viktiga frågor aktualiseras på området. Möten kan också anordnas för diskussion av mer övergripande politiska frågor inom EU. Det kan röra sig om integritetsfrågor eller andra frågor inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa parlamentarikermöten genomförs under värdskap såväl av nationella parlament som av Europaparlamentet. Inga resolutioner antas. Vanligen gör ordföranden en sammanfattning, ibland skriftligen, av vad som förekommit på mötet.

4 Lissabonfördragets bestämmelser

4.1 Inledning

Fördraget om en konstitution för Europa antogs av medlemsländerna i Rom i december 2004. Genom fördraget skulle äldre fördrag av konstitutionell karaktär upphävas. Unionen skulle få en ny start.

Det nya fördraget kom emellertid aldrig att träda i kraft. Under ratificeringsprocessen förkastades fördraget vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna våren 2005. Den svenska ratificeringen uppsköts i avvaktan på resultatet av de diskussioner mellan medlemsstaterna som ägde rum under 2006–2007. Dessa diskussioner ledde fram till att ratifikationsprocessen avbröts. I stället genomfördes förhandlingar om ändringar av gällande fördrag. Många av förslagen i det konstitutionella fördraget inkorporerades genom ändringar i de äldre fördragen. De fördragsändringar man blev ense om godkändes i Lissabon i december 2007.

Under tiden som ratifikationsprocessen beträffande det konstitutionella fördraget pågick hade flera nationella parlament förberett införande av fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten. Detta var fallet i Sverige, där Riksdagskommittén (RDK) i december 2005 lade fram ett utkast till bestämmelser i RO som av riksdagsstyrelsen vidarebefordrades till riksdagen (framst. 2005/06:RS3).¹⁵ Vid tidpunkten för riksdagens behandling av framställningen hade ratifikationsprocessen avbrutits, och något riksdagsbeslut beträffande utkastet fattades inte (bet. 2005/06:KU21).

När det gäller de nationella parlamentens roll skiljer sig inte bestämmelserna i Lissabonfördraget från motsvarande bestämmelser i det konstitutionella fördraget annat än i detaljer. Vari skillnaderna består ska vi återkomma till längre fram (se s. 42). Men likheterna innebär att det är naturligt, precis som framhålls i direktiven, att utredningens utgångspunkt är RDK:s utkast.

Ratificeringen av Lissabonfördraget pågår alltjämt. Vid månadsskiftet april/maj 2009 var läget att 23 länder ratificerat fördraget, däribland Sverige efter beslut av riksdagen den 20 november 2008 (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64). I Polen, Tjeckien och Tyskland är ratifikationsprocesserna inte avslutade. På Irland förkastades fördraget vid en folkomröstning i juni 2008. En ny folkomröstning, om en sådan anses behövas, torde tidigast kunna äga rum hösten 2009. Avsikten var att fördraget skulle träda i kraft den 1 januari 2009. Men eftersom ratifikationsprocessen inte var avslutad vid denna tidpunkt ska fördraget enligt bestämmelser i fördraget (art. 6) träda i kraft ”den första dagen i den månad som följer efter det att ratifika-

¹⁵ Andra länder som infört eller förberett införande av regler i samma syfte är Danmark, Finland, Litauen och Nederländerna.

tionsinstrumentet har deponerats av den signatärstat som sist deponerar instrumentet”.¹⁶

Lissabonfördraget är till skillnad från det aldrig antagna konstitutionella fördraget inget helt nytt fördrag mellan medlemsstaterna. Det ändrar och bygger vidare på Fördraget om Europeiska unionen från 1993 (”Maastrichtfördraget”) med senare ändringar och på Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen från 1958 (”Romfördraget”) med senare ändringar. Det senare fördraget byter namn till Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget samlas bestämmelser av principiell karaktär i unionsfördraget och detaljerade bestämmelser av funktionell karaktär i det tidigare gemenskapsfördraget. I fortsättningen förkortas Fördraget om Europeiska unionen *FEU* och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt *FEUF*. Bestämmelser, såväl nya som gamla, anges i enlighet med den version som getts ut av Svenska institutet för europapolitiska studier i samarbete med Regeringskansliet.¹⁷

Till Lissabonfördraget hör också att ett antal protokoll som tillkommit för att förtydliga särskilda bestämmelser i fördragen. Två av dessa protokoll är av särskild relevans och betydelse i detta sammanhang, nämligen Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.¹⁸ De ersätter de äldre protokollen i samma ämnen. Protokollet om de nationella parlamenten anges i fortsättningen som *prot. 1* och protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som *prot. 2*.

4.2 Unionens befogenheter

Unionens befogenheter förändras inte genom Lissabonfördraget.¹⁹ Den har samma befogenheter som tidigare, och de kan delas upp i exklusiva befogenheter, med medlemsstaterna delade befogenheter och befogenheter att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Inom områdena för unionens exklusiva befogenheter är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig, men däremot på övriga områden. En sammanfattning lämnas här av unionens befogenheter. I *arbetspromemoria 2* finns en utförligare redogörelse.

När fördragen tilldelar unionen *exklusiv befogenhet* på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.

Unionen har exklusiv befogenhet på följande områden:

¹⁶ Prop. 2007/08:168 del 2 s. 183.

¹⁷ Lissabonfördraget – Konsoliderad version av EU:s fördrag (2008), s. 13–286. SNS förlag.

¹⁸ *Ibid.*, s. 287–304.

¹⁹ Hettne, Jörgen (2008) Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol s. 266. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.

- a) tullunionen
- b) fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion
- c) den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta
- d) bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken
- e) den gemensamma handelspolitiken.

Unionen har också exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionell lagstiftningsakt eller om det är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån det kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Enligt artikel 2.2 FEUF får unionen och medlemsstaterna, när fördragen tilldelar unionen *en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna* på ett visst område, lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av unionens exklusiva befogenheter. Detta innebär att unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) inre marknaden
- b) socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget
- c) ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
- d) jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser
- e) miljö
- f) konsumentskydd
- g) transport
- h) transeuropeiska nät
- i) energi
- j) området med frihet, säkerhet och rättvisa
- k) gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i fördraget.

När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymdfrågor samt när det gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

Enligt artikel 2.5 FEUF ska unionen, på vissa områden och på de villkor som fastställs i fördragen, ha *befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder*, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden. Unionens rättsligt bindande akter som antas på grundval av bestämmelserna i fördragen för dessa områden får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Områdena för dessa åtgärder ska på europeisk nivå vara följande:

- a) skydd för och förbättring av människors hälsa
- b) industri
- c) kultur
- d) turism
- e) utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott
- f) civilskydd
- g) administrativt samarbete.

4.3 Unionens lagstiftningsförfaranden

Unionen lagstiftar genom ett ordinarie eller särskilt förfarande. Förfarandena sammanfattas i det följande. För en utförligare redogörelse se *arbetspromemoria 2*.

Det *ordinarie lagstiftningsförfarandet* motsvarar dagens medbeslutande-förfarande. För antagandet av en rättsakt krävs således att Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut. Förfarandet definieras i artikel 294 i FEUF.

Efter det att kommissionen lagt fram ett förslag vidtar det som allmänt kallas för den *första behandlingen*. Vid denna ska Europaparlamentet anta sin ståndpunkt och översända den till rådet. Om rådet godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, är den föreslagna akten antagen i den lydelse som motsvarar Europaparlamentets ståndpunkt. Om rådet inte godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, ska det anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till Europaparlamentet. Ståndpunkten ska även innehålla en fullständig redogörelse för skälen för ståndpunkten. Därtill ska kommissionen lämna en fullständig redogörelse för sin ståndpunkt till Europaparlamentet.

Nästa steg i det ordinarie lagstiftningsförfarandet benämns *andra behandlingen*. Under den andra behandlingen måste Europaparlamentet anta ett av tre möjliga beslutsalternativ inom tre månader efter rådets översändande av sin ståndpunkt vid första behandlingen.

För det första kan parlamentet godkänna rådets ståndpunkt vid första behandlingen eller inte besluta något. Då ska den föreslagna akten anses som antagen i den lydelse som motsvarar rådets ståndpunkt.

För det andra kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter avvisa rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

För det tredje kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen. Kommissionen ska yttra sig över ändringarna och kan då tillstyrka eller avstyrka ändringarna. Om rådet inom tre månader efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits med kvalificerad majoritet godkänner samtliga ändringar, ska akten i fråga anses som antagen. Ändringar som kommissionen har avstyrkt måste rådet godkänna med enhällighet.

Dock gäller att om rådet inom tre månader efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits inte godkänner samtliga ändringar, ska rådets ordförande i samförstånd med Europaparlamentets ordförande inom sex veckor sammankalla en förlikningskommitté.

En förlikningskommitté ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet. Den ska ha till uppgift att, med en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller företrädarna för dessa och en majoritet av de medlemmar som företräder Europaparlamentet, uppnå enighet om ett gemensamt utkast inom sex veckor efter det att den har sammankallats. Om förlikningskommittén inom sex veckor efter det att den har sammankallats inte godkänner ett gemensamt utkast, ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

Om förlikningskommittén inom sex veckor godkänner ett gemensamt utkast vidtar det som kallas för den *tredje behandlingen*. Europaparlamentet och rådet har sex veckor på sig från detta godkännande för att anta akten i fråga i enlighet med utkastet. Europaparlamentet ska då besluta med en majoritet av de avgivna rösterna och rådet med kvalificerad majoritet. Om så inte sker, ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

Beträffande särskilda bestämmelser och undantag vid det ordinarie lagstiftningsförfarandet se *arbetspromemoria 2*.

Det *särskilda lagstiftningsförfarandet* innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet definieras i flera olika artiklar eftersom förfarandet skiljer sig åt vad gäller medverkan från en av beslutsinstitutionerna (dvs. Europaparlamentet eller rådet). Nedan listas de tre olika typer av särskilda lagstiftningsförfaranden som beskrivs i FEUF.

1. Europaparlamentet kan, sedan rådet gett sitt godkännande, fastställa/besluta ...
2. Rådet kan med enhällighet, och efter Europaparlamentets godkännande, fastställa/besluta ...
3. Rådet kan med enhällighet, och efter att ha hört Europaparlamentet, fastställa/besluta ...

I *arbetspromemoria 2* redogörs för samtliga artiklar i FEUF där ett särskilt förfarande är tillämpligt (och en precisering görs av den andra institutionens medverkan). Därtill kommer att det mellan rådet och Europaparlamentet existerar ett särskilt budgetförfarande (artikel 314).

4.4 De nationella parlamentens medverkan i EU:s lagstiftningsförfaranden

4.4.1 Översikt

Avdelning I av FEU har rubriken Allmänna bestämmelser. Lissabonfördraget medför viktiga ändringar av bestämmelserna i denna avdelning. Bl.a. ersätts Europeiska gemenskapen genomgående av Europeiska unionen. I artikel 5 understryks gränserna för EU:s befogenheter. Principen om tilldelade befogenheter ska enligt bestämmelsen styra avgränsningen av unionens befogenheter, och utövandet av dessa befogenheter ska styras av principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Några större förändringar innebär inte bestämmelserna om innebörden av dessa tre principer i jämförelse med vad som hittills gällt. Det handlar snarast om vissa förtydliganden. I regleringen av principen om tilldelade befogenheter (tidigare ibland benämnd legalitetsprincipen) har man lagt till att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, *vare sig på central nivå eller på regional eller lokal nivå*, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Proportionalitetsprincipen innebär att unionens åtgärder *till innehåll och form* inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det kursiverade orden saknar motsvarighet i tidigare reglering.

Avdelning II av FEU innehåller bestämmelser om demokratiska principer. Hela denna avdelning saknar direkt motsvarighet i det nuvarande unionsfördraget. I bestämmelserna understryks medborgarnas jämlikhet och demokratiska deltagande i den politiska debatten och beslutsfattandet inom EU. I artikel 10 anges att unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati. Medborgarna ska företrädas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet. Varje medlemsstat ska företrädas av sin stats- eller regeringschef i Europeiska rådet och av sin regering i rådet. Dessa ska själva vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.

De nationella parlamentens roll i unionen ägnas en särskild bestämmelse, artikel 12. I denna sker en uppräknig av sex olika sätt på vilka de nationella parlamenten "bidrar aktivt till en väl fungerande union". Det första är att de ska bli informerade av unionens institutioner och erhålla utkast till unionens lagstiftningsakter. Det andra är att de ska se till att subsidiaritetsprincipen följs. Det tredje sättet är att de inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa ska delta i mekanismerna för utvärdering av genomförandet av unionens politik och delta i den politiska övervakningen av Europol och ut-

värderingen av Eurojusts verksamhet.²⁰ Det fjärde är att de ska delta i förfarandena för ändring av fördragen. Det femte är att de ska bli informerade om ansökningar om anslutning till unionen. Det sjätte och sista sättet är att de ska delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten inbördes och med Europaparlamentet.

Den närmare innebörden av dessa sex olika sätt med vilka de nationella parlamenten kan följa och påverka arbetet inom unionen framgår av bestämmelser i FEUF och i protokollen om de nationella parlamentens roll i EU och om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.4.2 Information från institutionerna och om utkast till lagstiftningsakter

Liksom hittills ska kommissionen skicka sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till parlamenten vid offentliggörandet. Ny är bestämmelsen att kommissionen också ska översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet (prot. 1 art. 1).

Kommissionens utkast till lagstiftningsakter ska redan skickas till de nationella parlamenten via medlemsstaternas regeringar. Nu ska utkast till alla lagstiftningsakter som lämnas till Europaparlamentet och rådet och initiativ till lagstiftningsakter som tas i Europaparlamentet översändas direkt till de nationella parlamenten. Förutom kommissionsförslag avses med lagstiftningsakter sådana initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken som syftar till antagandet av en lagstiftningsakt (prot. 1 art. 2). Vad som nu sagts om översändande av utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten ska också gälla om ändrade utkast (prot. 2 art. 4).

Kommissionen ska särskilt uppmärksamma de nationella parlamenten på de utkast till lagstiftningsakter som grundar sig på fördragets flexibilitetsklausul (FEUF art. 352). Enligt denna artikel ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser i den situationen då en åtgärd från unionens sida visar sig vara nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Liksom hittills ska en tidsfrist iakttas mellan den dag då ett utkast till en lagstiftningsakt görs tillgängligt och den dag då utkastet förs upp på rådets dagordning för beslut. Tidsfristen förlängs från sex till åtta veckor jämfört med gällande regler och räknas från den dag då utkastet är tillgängligt för de

²⁰ Detta är som framgår nedan ingen uttömmande beskrivning av de nationella parlamentens roll inom detta område.

nationella parlamenten på unionens officiella språk. I brådskande fall kan undantag göras från tidsfristen, men skäl ska då anges av rådet (prot. 1 art. 4).

Efter antagandet ska Europaparlamentet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten (prot. 2 art. 4).

Enligt en ny artikel ska dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från de möten då rådet diskuterar utkast till lagstiftningsakter, skickas direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de skickas till medlemsstaternas regeringar (prot. 1 art. 5). Ny är likaså bestämmelsen att Revisionsrätten för kännedom ska översända sin årsrapport till de nationella parlamenten samtidigt som den översänds till Europaparlamentet och rådet (prot. 1 art. 7).

4.4.3 Tillsyn av subsidiaritetsprincipens tillämpning

I artikel 5 av FEU framhålls att unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med det särskilda protokoll som reglerar frågan. Det sägs också att de nationella parlamenten *ska se till* att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i detta protokoll (min kursivering). Det är alltså en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att bevaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs.

För att underlätta denna granskning ska utkast till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Bl.a. bör varje utkast innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om dessa principer följts. Skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana (prot. 2 art. 5).

Varje nationellt parlament eller varje kammare i ett sådant parlament får till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att ett utkast till en lagstiftningsakt inte anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller varje kammare i ett sådant parlament ska i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter (prot. 2 art. 6).

Förslagsställaren, antingen det är kommissionen eller någon av de andra initiativtagarna som angavs ovan, ska ta hänsyn till alla motiverade yttranden som kommer in. För att mer specifika åtgärder ska vidtas av förslagsställaren gäller olika tröskelvärden som beräknas med utgångspunkt från principen att varje nationellt parlament ska ha två röster, i ett tvåkammerssystem fördelade på en röst till vardera kammaren. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden ska utkastet omprövas ("gula kortet"). För ett utkast till en lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polissamarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan förslagsställaren besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut ska vara motiverat (prot. 2 art. 7.1–2).

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till en lagstiftningsakt som föranlett att minst en enkel majori-

tet har ställt sig bakom motiverade yttranden få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orangea kortet"). Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla förslaget, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget, ska den i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Före den första behandlingen ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till huruvida lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och ska då särskilt beakta de motiveringar som angetts och delas av majoriteten av de nationella parlamenten samt kommissionens motiverade yttrande. Om rådet med en majoritet av 55 % av rådsmedlemmarna eller Europaparlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna anser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska förslaget inte behandlas vidare (prot. 2 art. 7.3).

Proceduren vid institutionernas behandling av motiverade yttranden från de nationella parlamenten framgår av *figur 1* (se nästa sida).

Ett nationellt parlament har vidare möjlighet att hos sin regering begära att den väcker talan hos EU-domstolen²¹ om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall (prot. 2 art. 8).

Slutligen är de nationella parlamenten liksom Europeiska rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén mottagare av den rapport som kommissionen årligen ska lägga fram om tillämpningen av artikel 5 i FEU, dvs. bl.a. om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Här torde avses den rapport som hittills haft titeln *Bättre lagstiftning (årtal)*.²²

4.4.4 Utvärderingen av genomförandet av EU:s politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa (Avdelning V, FEUF)

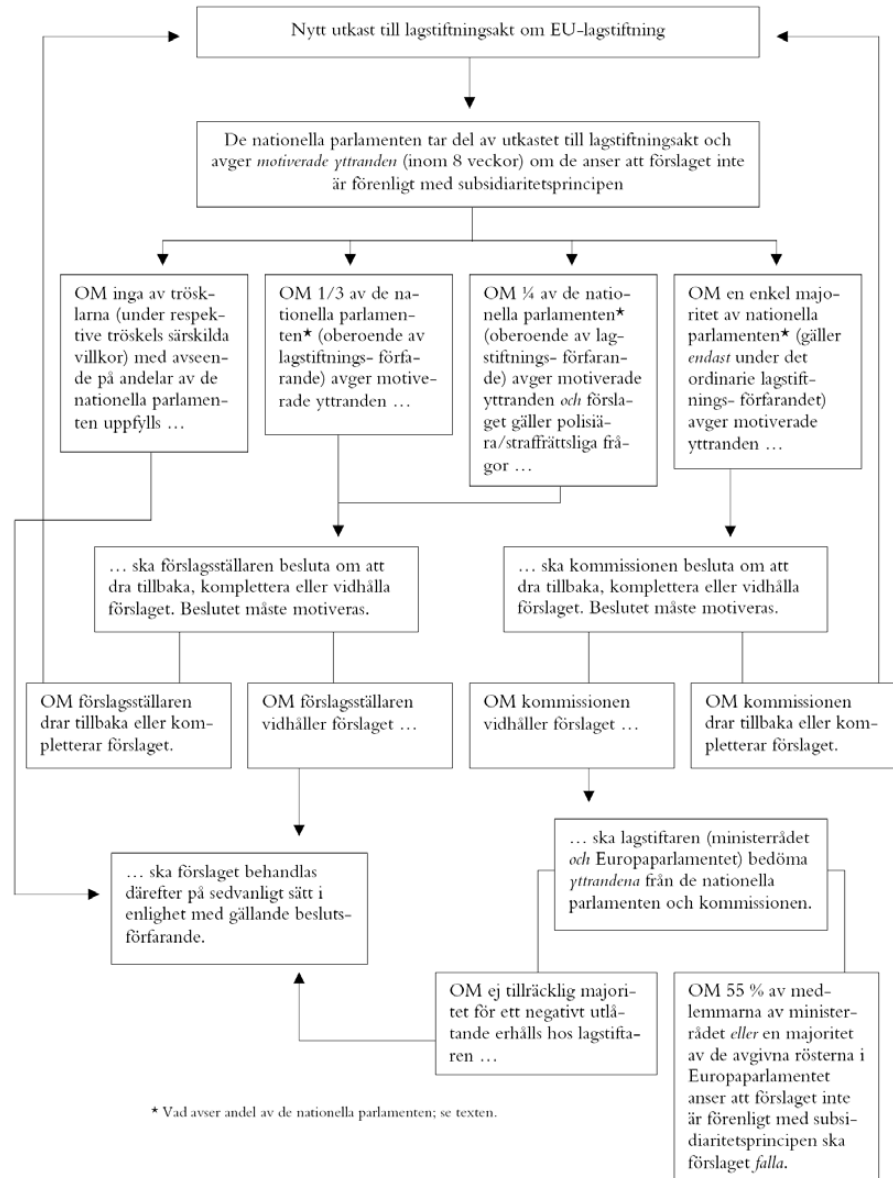
I denna del rör sig de nationella parlamentens medverkan om att de ska informeras om eller delta i utvärderingen.

Bland de allmänna bestämmelserna i avdelningen finns en regel om att de nationella parlamenten ska informeras om innehållet i och resultaten av "en objektiv och opartisk utvärdering av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik enligt denna avdelning, särskilt för att främja en fullständig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande". Detta gäller dels domar och beslut i brottmål och, vid behov, tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen, dels rättsliga och utomrättsliga avgöranden på det civila området. Denna utvärdering genomförs av medlemsstaterna i samarbete med kommissionen enligt former som fastställs av rådet på förslag av kommissionen (FEUF art. 70).

²¹ Genom Lissabonfördraget byter EG-domstolen namn till EU-domstolen.

²² Se t.ex. KOM(2008) 586, KOM(2007) 286, KOM(2006) 289.

FIGUR 1 PROCEDUREN ENLIGT ARTIKEL 7 I PROTOKOLLET OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA PÅ EU-NIVÅ



Enligt en annan bestämmelse ska de nationella parlamenten informeras om arbetet i den ständiga kommitté som ska inrättas i rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten (FEUF art. 71).

När det gäller det civilrättsliga samarbetet är huvudregeln att åtgärder ska beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, särskilt när det är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera väl. Men åtgärder som

rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder ska föreskrivas av rådet med enhällighet efter det att rådet har hört Europaparlamentet. Rådet får dock på förslag av kommissionen anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Ett sådant förslag ska dock översändas till de nationella parlamenten som inom sex månader kan lägga in ett veto mot förslaget (FEUF art. 81, jfr s. 34 f. om den s.k. passerellen vid fördragsändringar).

Mer operativt ska de nationella parlamenten delta i övervakningen av Eurojust och Europol.

Eurojusts uppgift ska vara att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig brottslighet som berör flera medlemsstater eller som kräver lagföring på gemensamma grunder. Genom förordningar som beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras Eurojusts struktur, arbetssätt, verksamhet och uppgifter. I dessa förordningar ska det också fastställas villkor för Europaparlamentets deltagande och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet (FEUF art. 85).

Europols uppgift ska vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete. Syftet ska vara att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik. Genom förordningar som beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras Europols struktur, arbetssätt, verksamhet och uppgifter. I dessa förordningar ska det även fastställas närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten (FEUF art. 88).

4.4.5 Deltagande i förfarandena för att ändra fördragen

Fördragen får enligt artikel 48 i EUF ändras i enlighet med ett ordinarie ändringsförfarande eller endera av två förenklade ändringsförfaranden. De nationella parlamenten har en roll att spela i det ordinarie ändringsförfarandet och särskilt i det andra av de förenklade förfarandena.

Enligt det ordinarie förfarandet kan initiativ till ändringar tas av varje medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen. Initiativen föreläggs rådet som översänder dem till Europeiska rådet och de nationella parlamenten. Om Europeiska rådet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen med enkel majoritet antar ett beslut om att granska de ändringar som föreslås, ska ordföranden i rådet sammankalla ett konvent bestående av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet ska behandla förslagen till ändringar och ska ”med konsensus” anta en rekommendation till en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar. Syftet med konferensen är att ”i samförstånd” komma överens om ändringarna. Dessa träder i kraft

när de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, dvs. för svensk del efter beslut av riksdagen.

Det ena av de förenklade förfarandena kan endast tillämpas på den del av FEUF som rör unionens inre politik och inre åtgärder. Skillnaden i förhållande till det ordinarie förfarandet är att inget konvent med påföljande konferens mellan medlemsstaternas regeringar behöver anordnas. Europeiska rådets beslut går direkt till ratificering.

Det andra av de förenklade förfarandena är den s.k. passerellen.²³ Den tillämpas i två fall, dels när det gäller övergång från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet på området för FEUF eller i avdelning V i FEU (Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken), dels i fråga om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie i rådet. Undantagna från möjligheten till övergång till kvalificerad majoritet är dock beslut med militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Europeiska rådet får med enhällighet och efter godkännande av Europaparlamentet anta ett preliminärt beslut att bemyndiga rådet att gå över till kvalificerad majoritet respektive det ordinarie lagstiftningsförfarandet, men varje sådant initiativ från Europeiska rådet ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader ska Europeiska rådets beslut inte antas.

4.4.6 Information om ansökningar om anslutning till unionen

De nationella parlamenten ska liksom Europaparlamentet underrättas om en europeisk stats ansökan om medlemskap i EU. Någon annan befattning med denna fråga har dock inte de nationella parlamenten enligt fördragen (utom i samband med ratificering av anslutningsfördragen).

4.5 Det interparlamentariska samarbetet

Enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i EU ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen (prot. 1 art. 9).

Till skillnad från det protokoll om de nationella parlamentens roll som upprättades i samband med Amsterdamfördraget nämner det nya protokollet inte Cosac specifikt, utan det talas endast om en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor. Denna konferens får överlämna alla bidrag som den finner lämpliga till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackut-

²³ I Sverige skulle man inte kalla det som sker genom passerellen för en fördragsändring. Inget i fördraget ändras ju, utan vad som sker är att en möjlighet som redan finns i fördraget utnyttjas genom ett bemyndigande.

skott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter (prot. 1 art. 10).

Vid sitt möte i Lissabon den 19–21 juni 2008 enades talmännen i de nationella parlamenten och Europaparlamentet om en revidering av de riktlinjer för samarbetet mellan parlamenten i EU som antogs i Haag 2004. En del av dessa riktlinjer överensstämmer helt eller delvis med dem som beslöts i Haag 2004, andra är utbyggda eller helt nya.

I ingressen till denna överenskommelse framhålls att de nationella parlamenten aktivt bidrar till att EU fungerar väl och ökar unionens demokratiska legitimitet. Medlemsstaternas regeringar som representerar staterna i rådet är själva demokratiskt ansvariga inför sina parlament. Det sägs också att samarbetet mellan parlamenten ska respektera alla principer och regler som EU antagit liksom principen att de nationella parlamenten och Europaparlamentet står på jämbördig fot (*equal footing*) och har komplementära roller. Det konstateras också i ingressen att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten, tillsammans med rådet, kommissionen och Europaparlamentet, ansvar för granskning av alla lagstiftningsinitiativ och andra initiativ.

Syftet med samarbetet mellan parlamenten i EU är enligt talmännens överenskommelse

- att främja utbytet av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet för att stärka den parlamentariska kontrollen, inflytandet och granskningen på alla nivåer
- att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna
- att främja samarbetet med parlament i länder utanför unionen (*third countries*).

Samarbetet mellan parlamenten ska försiggå inom ett ramverk bestående av följande sex mötesformer:

- konferensen mellan talmännen i EU:s parlament, som ska vaka över koordineringen av aktiviteterna mellan parlamenten
- Cosac, som möjliggör ett regelbundet utbyte av information, bästa praxis och åsikter rörande unionsfrågor
- gemensamma möten om ämnen av gemensamt intresse, som ordnas av parlamentet i ordförandelandet
- möten mellan fackutskott för att diskutera unionsfrågor inom deras respektive ansvarsområden
- generalsekreterarna eller andra utsedda tjänstemän som träffas regelbundet för att förbereda föredragningslistan och debatterna vid talmanskonferenserna och för att avgöra andra frågor som bedöms som nödvändiga

- de nationella parlamentens representanter i EU som ska stärka samarbetet genom att underlätta det regelbundna utbytet av information mellan parlamenten.

Samarbete mellan parlamenten är enligt talmännens överenskommelse särskilt viktigt på följande två områden:

- utbytet av information och bästa praxis på alla politikområden som täcks av fördragen, men huvudsakligen när det gäller procedurerna för parlamentens granskning av unionsfrågorna
- övervakningen av tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna när det gäller utkast till unionens lagstiftningsakter.

Verktygen för det parlamentariska samarbetet är följande:

- IPEX som utgör en plattform för elektroniskt informationsutbyte, särskilt när det gäller lagstiftningsutkastens överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna
- utbyte av information, utredningar och dokumentation som sker på alla lämpliga sätt, inklusive Cosac och ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation).

4.6 Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis finns det alltså en typ av EU-ärenden där fördragen *kräver* de nationella parlamentens medverkan. Det är utkastet till lagstiftningsakter som ska bli föremål för granskning från subsidiaritetsynpunkt inom åtta veckor från den dag utkastet översänts. Fördraget ger också de nationella parlamenten möjlighet att väcka en fråga om prövning av en antagen lagstiftningsakts förenlighet med subsidiaritetsprincipen vid EU-domstolen, men inte direkt hos domstolen utan via regeringen som företrädare för landet som medlemsstat i unionen. De nationella parlamenten ska också medverka i beslutsprocessen för att ändra fördragen enligt det ordinarie ändringsförfarandet. Enligt detta förfarande bereds fördragsändringar av ett konvent, och i detta deltar företrädare för de nationella parlamenten. Liksom hittills krävs också de nationella parlamentens godkännande för att en överenskommen fördragsändring ska träda i kraft. Detsamma gäller anslutningsfördragen för nya medlemsstater.

I en annan typ av ärenden krävs visserligen inte de nationella parlamentens medverkan, men deras medverkan är *möjlig* och i så fall avgörande. Det är fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet där varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto inom sex månader innan Europeiska rådet ska fatta sitt slutliga beslut.

Till dessa ärendetyper kommer det att läggas en tredje typ som rör övervakningen av Eurojust och Europol. Men villkoren för de nationella parlamentens deltagande i denna övervakning har ännu inte fastställts.

I övriga bestämmelser där de nationella parlamenten berörs handlar det varken om krav på eller möjlighet till formell medverkan i EU:s beslutande eller dömande verksamhet, utan endast om information som lämnas från EU:s institutioner till parlamenten. En sammanställning av de dokument som EU-institutionerna enligt fördragen ska överlämna till de nationella parlamenten finns i *bilaga 2*. Hur de nationella parlamenten hanterar denna information är parlamentens ensak. Den kan användas som underlag för att påverka EU direkt genom framställningar till kommissionen ("Barroso-initiativet") eller andra EU-institutioner eller indirekt via den egna regeringen. För riksdagens del saknas konstitutionell möjlighet att avge formella yttranden direkt till kommissionen (se utl. 2008/09:KU3).

Man kan alltså konstatera att i Lissabonfördraget är de nationella parlamenten inte längre bara en mottagare av information från EU:s institutioner som de kan hantera på olika sätt utan att det får någon formell betydelse inom EU. Genom Lissabonfördraget tilldelas de nationella parlamenten en formell roll som beslutsfattare i vissa frågor. Självständigt och som företrädare för sitt land som medlemsstat i EU ska de nationella parlamenten kunna motsätta sig en lagstiftningsakt av subsidiaritets-skäl eller en fördragsändring enligt det förenklade förfarandet. I det stora flertalet av EU:s medlemsstater är styrelse-skicket parlamentariskt med regeringen i den ledande rollen i frågor som rör relationerna till andra länder och mellanstatliga organisationer. De funktioner som parlamenten får inom EU är således alltså inte bara en nyhet inom EU utan också i de flesta staters konstitutionella liv generellt.²⁴

Vad beträffar det interparlamentariska samarbetet tillförs inget nytt genom ändringarna i protokollet om de nationella parlamentens roll. Den europeiska talmanskonferensens beslut i juni 2008 ger ett konkret ramverk för mötesformerna mellan parlamenten och preciserar uppgifterna och verktygen för det interparlamentariska samarbetet. Men inte heller här är det fråga om några egentliga nyheter.

²⁴ Samma påpekande har gjorts i den finska diskussionen, se Utveckling av EU-procedurerna – Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer, särskilt s. 46. Riksdagens kanslis publikationer 3/2005.

5 Försök med subsidiaritetskontroll

I Cosacs regi har det anordnats sex försök, ett pilotförsök och fem egentliga försök, med subsidiaritetskontroll sedan 2005.²⁵ Dessa försök rörde följande förslag från kommissionen:

- Tredje järnvägspaketet mars–april 2005 (pilotprojekt)
- Skilsmässolagstiftning juli–september 2006
- Gemenskapens inre posttjänster november–december 2006
- Bekämpande av terrorism november 2007–januari 2008
- Anti-diskrimineringsåtgärder juli–september 2008
- Kvalitets- och säkerhetsåtgärder för transplantationsorgan december 2008–januari 2009.

I pilotförsöket deltog parlamenten i alla medlemsländer utom Malta (saknar järnvägar), Portugal (parlamentet upplöst i samband med val) och Spanien. I Italien och Tyskland deltog bara den ena av kamrarna. I det första egentliga försöket hade endast nio medlemsstater deltagit då tidsfristen på sex veckor gick ut, men därefter tillkom åtta. Sverige deltog inte på grund av riksdagsvalet i september. Vid tidsfristens utgång för det andra försöket hade nio länder lämnat in en rapport, men därefter inkom rapporter från ytterligare elva länder, däribland Sverige. Deltagandet i det tredje försöket uppgick vid tidsfristens utgång till 20 länder, bl.a. Sverige. Senare kom tre länder till. I det fjärde försöket deltog 13 länder med avrapportering inom tidsgränsen. Ytterligare 13 kom in försent på grund av sommaruppehåll.²⁶ För det senaste försöket föreligger ännu inte någon rapport från Cosac.

Om man ser till det totala deltagandet i de egentliga försöken är tendensen stigande, från 17 till 26 länder. Men man kan notera att på grund av sommaruppehåll i parlamenten var det många länder som skickade in rapporter om deltagande i det första och fjärde försöket först efter tidsfristens utgång. Tidsfristen hade ju ingen betydelse eftersom det rörde sig om ett försök.

I de allra flesta av parlamenten har motsvarigheten till vår EU-nämnd spelat en huvudroll i subsidiaritetsgranskningen, antingen så att den ensam står för granskningen eller så att den har en samordnande/överordnad roll i förhållande till fackutskotten. I drygt hälften av parlamenten har fackutskotten deltagit i processen. Såvitt framgår av det senaste genomförda och avrapporterade försöket är det bara i den belgiska senaten och i Luxemburgs deputeradekammare som uppgiften har skötts helt och hållet av ett fackutskott.

För svensk del prövades aldrig den modell för subsidiaritetsgranskningen som Riksdagskommittén (RDK) föreslog fullt ut, men i pilotförsöket deltog förutom två fackutskott också KU i enlighet med modellen. (För en översikt

²⁵ Se <http://www.Cosac.eu/en/info/earlywarning/>.

²⁶ Riksdagen (AU) skickade in en rapport daterad den 29 september 2008, men den noteras inte alls i Cosacs slutrapport.

av den föreslagna modellen se figuren på s. 42.) Å andra sidan var det bara i det försöket som ett av de deltagande fackutskotten (trafikutskottet, det andra var lagutskottet) kom till slutsatsen att de prövade utkastet till direktiv delvis stod i strid med subsidiaritetsprincipen. Enligt den föreslagna modellen var KU:s prövning i sådana fall obligatorisk. Men enligt modellen kunde också KU på eget initiativ pröva alla utkast. Detta skedde emellertid inte. Inte heller gavs i försöken ledamöterna möjlighet att anmäla ett utkast till subsidiaritetsgranskning i KU, vilket hade föreslagits av RDK.

I de fyra andra försök som riksdagen deltagit i har subsidiaritetsprövningen gjorts endast av ett fackutskott – trafikutskottet i fallet inre posttjänster, justitieutskottet i frågan om åtgärder mot terrorism, arbetsmarknadsutskottet när det gällde anti-diskrimineringsdirektivet och socialutskottet i frågan om organtransplantation.

Regeringarna i alla länder har med några få undantag varit involverade i de parlamentariska organens subsidiaritetsgranskning. I riksdagen fanns det faktapromemorior från regeringen i alla de fem försöksfrågorna innan försöket var avslutat.²⁷ I två fall förelåg faktapromemorior innan försöket hade påbörjats; i de övriga tre kom en faktapromemoria medan försöket pågick. I alla frågorna lämnades också muntlig information från Regeringskansliet till utskotten vid slutna utfrågningar. Denna information var inte alltid begränsad till subsidiaritetsfrågan.

Utgången av prövningen blev i de flesta försöksfrågorna att ett övervägande flertal av parlamenten ansåg att utkastet (utkastet) inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Bara i ett fall var meningarna starkt delade, och det var i pilotförsöket, tredje järnvägspaketet. Drygt en tredjedel av parlamenten ansåg att ett eller flera av de prövade direktiven stred mot subsidiaritetsprincipen. I riksdagen ansåg TU att två av direktiven var oförenliga med denna princip. Men KU – som hade att fatta det slutliga beslutet eftersom ingen kammarbehandling förekom – ansåg att bara ett av direktiven inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. I de andra försöken som riksdagen deltog i har respektive fackutskott ansett att inget brott mot subsidiaritetsprincipen förelåg. Däremot ställde sig JuU i förslaget om bekämpande av terrorism tveksamt till om de åtgärder som skulle vidtas stod i proportion till de mål som skulle uppnås, dvs. ett möjligt brott mot proportionalitetsprincipen. Beträffande detta förslag ansåg en minoritet (v och mp) inom JuU att det stred mot både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Rapporterna från de nationella parlamenten innehåller också redovisningar av de problem som de haft vid subsidiaritetsprövningen. Ett återkommande problem i granskningen är att man anser att kommissionen inte tillräckligt ingående motiverat förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Från svensk sida fanns den kritiken i fråga om tredje järnvägsdirektivet och anti-diskrimineringsdirektivet. I det senare fallet ansåg AU att målen med de föreslagna åtgärderna inte hade utvecklats tillräckligt. I de andra tre försöken

²⁷ I pilotförsöket gällde faktapromemorian bara ett av de tre prövade förslagen.

har de berörda riksdagsutskotten förklarat sig nöjda med motiveringens utformning.

En annan vanlig kritik var att tidsfristen var för kort. Ändå förlängdes den i enlighet med Lissabonfördragets regler från sex till åtta veckor från och med det försök som gällde åtgärder mot terrorism. I det fallet och också i det senaste försöket inföll dock i många parlament, inklusive det svenska, ett juluppehåll under försöksperioden. I försöket med åtgärder mot diskriminering löpte åttaveckorsperioden under sommaruppehållet i riksdagen och i de flesta andra parlament. Bara fyra av de deltagande kamrarna hade inga klagomål mot tidsfristen i detta fall.

Ett problem som framhållits av riksdagen är svårigheten att skilja subsidiaritetstillsynen från en granskning av sakinhållet i förslagen. Problemet omnämns i samband med två av försöken, pilotförsöket (tredje järnvägspaketet) och det tredje (åtgärder mot terrorism).

I det senast genomförda försöket (organtransplantation) var i varje fall för riksdagens del – beträffande de andra länderna föreligger ännu ej uppgifter – problemen mindre utom vad beträffar tidsfristens förläggning (se ovan). Skälen för unionsåtgärder ansågs ha redovisats klart och tydligt av kommissionen. Det var heller inga svårigheter att koncentrera behandlingen på subsidiaritetsfrågan. Information från andra parlament hade funnits att tillgå på IPEX. Från svensk synpunkt framstår detta försök som det mest lyckade.²⁸

²⁸ Uppgifter inhämtade muntligt den 30 januari 2009 från kanslichef Monica Karlsson Dohnhammar och föredragande Kirsten Dieden.

6 Riksdagens deltagande i EU:s beslutsprocesser – överväganden och förslag

6.1 Inledning

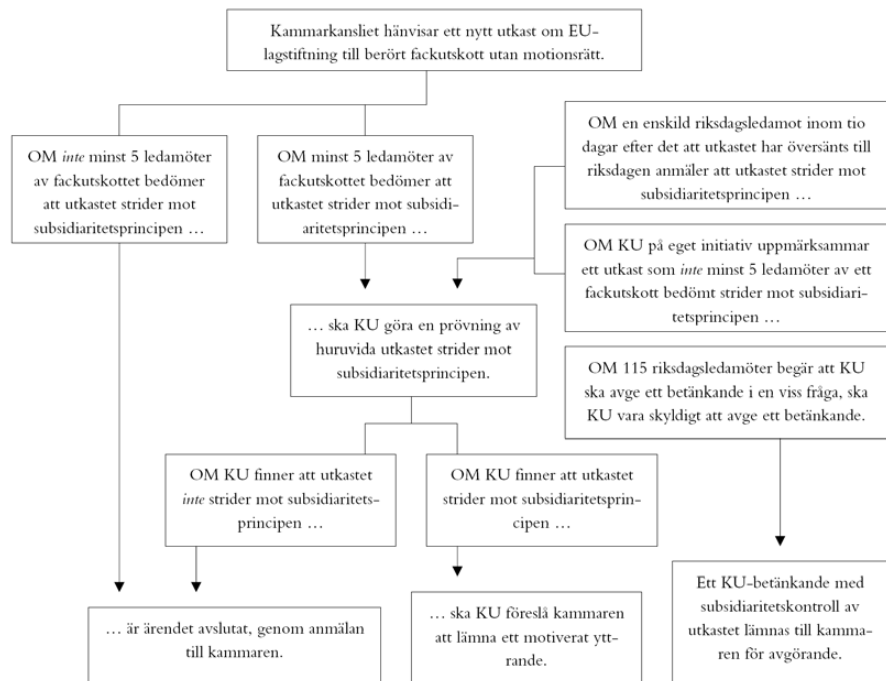
Utgångspunkten för utredningens överväganden är de förslag som lämnades av Riksdagskommittén (RDK) till riksdagsstyrelsen i december 2005 (framst. 2005/06:RS3 s. 58–64, 193–200). Förslagen baserades på det konstitutionella fördraget som hade undertecknats i Rom i oktober 2004 men som aldrig trädde i kraft. Det är små skillnader mellan det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget i de avseenden som är aktuella här (de nationella parlamentens roll). När det gäller subsidiaritetskontrollen utsträcks tidsfristen för parlamentens behandling av utkastet till lagstiftningsakter från sex till åtta veckor. Vidare kan en kritik från en majoritet av parlamenten av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall få vidare konsekvenser än att kommissionen måste ompröva utkastet. Slutligen har det i Lissabonfördraget tillkommit en möjlighet för de nationella parlamenten att stoppa en föreslagen övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet på en del av det familjerättsliga området.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas när det gäller två typer av ärenden inom EU. Den ena och utan tvekan vanligaste ärendetypen är utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera subsidiaritetsprincipens tillämpning. Den andra ärendetypen är fördragsändringar. När fördragsändringar sker med det förenklade förfarandet kan riksdagen lägga in sitt veto. När de sker enligt det ordinarie förfarandet ska riksdagen utse företrädare i det konvent som ska bereda förslagen.

I direktiven till utredningen sägs att den bör bedöma om RDK:s förslag bör revideras. Direktiven framhåller att en utgångspunkt för utredningen bör vara att inte skapa särregleringar för hanteringen av dessa frågor i större utsträckning än nödvändigt. Mot denna bakgrund har utredningen strävat efter att förenkla det ganska komplicerade förfarande som RDK föreslog för subsidiaritetsprövningen och prövningen av fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet. En förenkling får dock inte gå ut över grundligheten i prövningen eller hänsynstagandet till minoriteter i riksdagen.

En samlad beskrivning av RDK:s förslag finns i *arbetspromemoria 3*. Här återges en grafisk framställning av förslaget som hämtats från denna PM.

FIGUR 2 FLÖDESSCHEMA ÖVER RIKSDAGSKOMMITTÉNS FÖRSLAG TILL SUBSIDIARITETSKONTROLL



6.2 Subsidiaritetskontrollen

Som framgått tidigare ges de nationella parlamenten i Lissabonfördraget en särskild roll i kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I fördraget beskrivs denna princip på följande sätt (FEU art. 5.3).

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv kompetens, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler och den gemensamma handelspolitiken. För övriga områden inom unionssamarbetet gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. Det gäller bl.a. den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Utredningen har närmare angett de områden där subsidiaritetsprincipen är tillämplig respektive inte tillämplig (se s. 24 f.).

Utredningen delar Riksdagskommitténs uppfattning att prövningen av frågan om ett lagstiftningsförslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen i huvudsak inte är att beteckna som en laglighetsprövning utan en lämplighetsprövning. Självfallet måste en laglighetsprövning göras när det gäller den rättsliga grunden för förslaget. För att en subsidiaritetsprövning över huvud taget ska bli aktuell måste förslaget gälla något av de lagstiftningsområden där lagstiftningsmakten är delad mellan EU och medlemsstaterna. Endast på dessa områden ska en subsidiaritetsprövning ske. I denna prövning, särskilt när den läggs i händerna på en politisk församling som ett nationellt parlament, blir det med nödvändighet lämplighetssynpunkter som dominerar. Denna prövning bör dock inte innehålla ett ställningstagande till om den föreslagna åtgärden ska företas eller inte utan endast om den bör ske på unionsnivå eller på någon nationell nivå. Den försöksverksamhet som bedrivits (se 8 39 f.) har visat att det ibland funnits problem med att skilja dessa båda frågor från varandra. Det finns därför anledning att erinra om den metod som redan från subsidiaritetsprincipens införande i EU-fördragen varit vägledande för dem som ska tillämpa principen. Först ställs frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nej ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är ja ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås *bättre* genom att den företas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas: Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna? Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen? Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemskapsnivå?

Inledningsvis är det alltså för att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs som lagstiftningsinitiativen behandlas av riksdagen. Enligt utredningens mening är det dock positivt om subsidiaritetsgranskningen av förslaget kan fungera som ett incitament för utskotten att tidigt starta granskningen i sak av förslaget.

Utredningens bedömning att subsidiaritetsprincipen huvudsakligen är en lämplighetsfråga leder till slutsatsen att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område som förslaget gäller är bäst skickat att också göra subsidiaritetsprövningen. Denna slutsats leder också till att utredningen till skillnad från RDK inte anser att konstitutionsutskottet ska behandla varje utkast till lagstiftningsakt där fackutskottet ansett att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Inte heller anser utredningen att konstitutionsutskottet – om det beredande utskottet kommit till slutsatsen att ett lagstiftningsutkast inte strider mot subsidiaritetsprincipen – på eget initiativ ska kunna göra en subsidiaritetsprövning och föreslå kammaren att ett motiverat yttrande avges till kommissionen eller annan förslagsställare inom EU.

Försöksverksamheten visar att den förhållandevis korta tid av åtta veckor som står till riksdagens förfogande för behandlingen av utkastet kan vålla problem, om behandlingen är för utdragen. Även detta talar enligt utredningens mening för att koppla bort konstitutionsutskottet från subsidiaritetsprövningen (utom förstås vad gäller utkast på KU:s eget beredningsområde).

Samtidigt är det värdefullt om *ett* organ följer utvecklingen av riksdagens subsidiaritetskontroll och samlar erfarenheter från olika områden. Konstitutionsutskottet får anses vara det utskott som är bäst lämpat att utföra denna uppgift. Utskottet kan fylla det av RDK utpekade behovet av ett organ med ett s.k. helikopterperspektiv på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Ett lämpligt tillfälle för KU att redovisa sin uppföljning för hela riksdagen är i samband med behandlingen av den rapport som kommissionen avger årligen om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inom EU (rapporten ”Bättre lagstiftning”) och som också går till de nationella parlamenten. En remiss till KU kan också aktualiseras om ett utskott, vid prövningen av subsidiaritetsfrågan i ett visst fall, känner tvekan om subsidiaritetsprincipens innebörd och dess tillämpning i praxis.

RDK föreslog att någon motionsrätt inte skulle gälla på lagstiftningsinitiativen från EU. Detta anser utredningen riktigt med hänsyn till att behandlingen av dessa utkast inte ska gälla sakfrågan utan tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Däremot hade RDK tänkt sig att en enskild ledamot skulle ha rätt att anmäla till konstitutionsutskottet att han eller hon ansåg att ett utkast stred mot subsidiaritetsprincipen. KU hade då att pröva frågan, men ett beslut att avslå en anmälan skulle ligga hos KU självt och behövde inte motiveras. Syftet med denna anmälningsrätt var att få till stånd en prövning av subsidiariteten i KU oavsett vilket resultat det beredande utskottet skulle komma till. I den modell som utredningen föreslår finns inte längre detta behov eftersom det beredande utskottet som har förslagsrätten i kammaren alltid ska göra en subsidiaritetsprövning.

När utskotten genomför sin kontroll av subsidiariteten är det enligt utredningens mening viktigt att detta sker i nära kontakt med regeringen som vid behov ska informera utskottet om sin bedömning. Initiativet till informationen bör komma från det beredande utskottet. Som framgick ovan har utskottet att först avgöra om lagstiftningsutkastet över huvud taget aktualiserar en subsidiaritetsprövning. Om inte detta är fallet eller om utskottet redan vid en preliminär bedömning finner det odiskutabelt att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen, behöver man inte begära att någon information lämnas från regeringen. Om information ska lämnas måste detta ske så snabbt som möjligt på grund av åttaveckorsfristen. Enligt utredningen ska regeringen lämna information om sin bedömning inom två veckor från den dag då utskottet begär det. Så sker redan i dag i Danmark.

Som framgått tidigare ska de nationella parlamenten enligt protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Denna bestämmelse tar naturligtvis i första hand sikte på EU-stater som har en federal struktur

eller regioner med vidsträckt självstyrelse. För vår del görs det när det gäller föreskriftsrätt ingen skillnad mellan kommuner på regional och lokal nivå. En föreskriftsrätt föreligger för både kommuner och landsting på områden som avser bl.a. hälsoskydd, miljöfarlig verksamhet, renhållning, naturvård, allmän ordning och trafik.

Oavsett om bestämmelsen i protokollet ska anses tillämplig hos oss eller ej vill utredningen liksom RDK framhålla att de kommunala och regionala nivåerna har en viktig roll att spela i bedömningen av subsidiaritetsfrågorna. Normalt kan man, som RDK framhåller, förvänta sig att riksdagens partier har kontakter med sina kommunala och regionala partiorganisationer och den vägen skaffar sig information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal och regional synvinkel. Självfallet svarar varje parti självt för dessa kontakter.

Utredningen vill liksom RDK vidare framhålla att det också kan vara aktuellt med kontakter mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och riksdagens utskott. Initiativet till kontakterna kan tas från endera hållet. Det ligger enligt utredningens mening i alla berörda parter intresse att kontakterna präglas av generositet och öppenhet. Det finns dock inga skäl att reglera kontakterna med SKL i särskild ordning.

Om utskottet vid sin slutliga bedömning kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen, dvs. att inget motiverat yttrande ska avges till EU, ska inte utskottet behöva anmäla detta på något annat sätt till kammaren än genom ett protokollsutdrag. Däremot ska ett förslag till ett motiverat yttrande underställas kammarens prövning. Utredningen har kommit fram till att det ska räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom ett förslag till ett sådant yttrande för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. RDK föreslog ett sådant minoritetsskydd när det gällde att få till stånd en subsidiaritetsgranskning i KU. Däremot innehöll inte förslaget något motsvarande minoritetsskydd i KU i syfte att åstadkomma en behandling i kammaren. Vi har dock ansett att man även i vår modell bör ge en minoritet rätten att få till stånd ytterligare en prövning av subsidiaritetsfrågan. Den får då tillgodoses genom en kammarbehandling som naturligtvis inte kan bli så grundlig som en utskottsbehandling. Om t.ex. nya omständigheter eller ändrade ställningstaganden kommer fram i kammarbehandlingen kan dock en återremiss till det beredande utskottet eller en remiss till ett annat utskott komma i fråga. För återremiss krävs en tredjedel av de röstande och för remiss till ett annat utskott enkel majoritet (4 kap. 10 § RO). Ett ytterligare skäl för att kammarbehandla ett minoritetsförslag är att det givetvis händer att utskottsmajoriteten i det aktuella fallet inte överensstämmer med kammarens majoritet.

RDK föreslog också ett mer vidsträckt minoritetsskydd. Om 115 ledamöter begär att KU avger ett förslag till ett motiverat yttrande i en viss fråga till kammaren skulle KU vara skyldigt att göra det. Samma minoritet skulle också kunna få till stånd ett avbrytande av ett uppehåll i kammararbetet, t.ex. sommaruppehållet. Därmed skulle man garantera att frågan blev prövad i kamma-

ren inom tidsfristen som då var sex veckor. Om detta förslag skulle överföras på den modell som föreslagits här skulle minoritetens begäran om förslag till motiverat yttrande riktas till det beredande utskottet. Utredningen anser dock att den föreslagna minoritetsrätten i detta utskott att föra ärendet vidare till kammaren är tillräcklig.

För att kunna iaktta en tidsgräns är det möjligt att riksdagen tvingas avbryta ett sammanträdesuppehåll för att behandla ett lagstiftningsutkast. Men risken för att detta ska inträffa har minskat i Lissabonfördraget jämfört med det konstitutionella fördraget eftersom tidsfristen utsträcks till åtta veckor. Dessutom har kommissionen informellt förklarat sig beredd att räkna bort fyra veckor i augusti från tidsfristen.

Den prövning av subsidiaritetsprincipen som utredningen hittills uppehållit sig vid är den prövning som sker innan behandlingen av lagstiftningsakten på allvar påbörjats inom EU. Det är viktigt, som RDK också framhållit, att riksdagen genom det berörda utskottet också följer subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Om riksdagen har avgett ett motiverat yttrande i frågan är det särskilt viktigt att denna del av frågan bevakas.

Om den föreslagna rättsakten antas utan att riksdagens synpunkter i subsidiaritätsfrågan beaktats av EU:s institutioner kan det finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas. Protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen ger de nationella parlamenten möjlighet att via sina regeringar väcka ogiltighetstalan i EU-domstolen inom två månader efter det att rättsakten antagits (se vidare *arbetspromemoria 4*). Som RDK påpekat kan riksdagen redan i dag genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att väcka en fråga av detta slag vid domstolen. Således ändrar den nya bestämmelsen inte mycket på riksdagens faktiska möjligheter att agera i syfte att få till stånd en prövning i domstolen. Initiativ till ett sådant tillkännagivande får tas enligt vanliga regler, dvs. antingen genom motion eller genom utskottsinitiativ. Att fatta ett sådant beslut i någon annan form än ett tillkännagivande är främmande för svensk riksdagsrätt.

Regleringen av riksdagens subsidiaritetskontroll sker i en ny paragraf i RO, 10 kap. 6 §.

6.3 Deltagande i konvent enligt det ordinarie förfarandet för fördragsändringar

Lissabonfördraget innebär att framtida fördragsändringar normalt ska förberedas av ett konvent med representanter för bl.a. de nationella parlamenten. I de konvent som hållits hittills (om stadgan för grundläggande rättigheter samt det s.k. framtidskonventet) har riksdagsstyrelsen utsett ledamöterna, två ordinarie och två suppleanter.

RDK föreslog att riksdagsstyrelsen även i fortsättningen skulle utse riksdagens företrädare.

Utredningen anser att valet av representanter i framtida konvent är ett val av så stor vikt att det bör ske i kammaren. På detta sätt markeras tydligare att de valda riksdagsledamöterna företräder och är redovisningsskyldiga inför hela riksdagen. Detta bör också komma till uttryck på det sättet att en rapporteringsskyldighet till riksdagen införs. Konventsrepresentanterna ska efter viktigare sammanträden med konventet lämna information till kammaren och svara på frågor från ledamöterna.

Utredningen föreslår att valet i huvudsak sker enligt de allmänna regler för val som finns i 7 kap. RO. Valet ska således beredas av riksdagens valberedning (2 §). Det ska vara proportionellt och normalt ske med gemensam lista (3, 4 §§). Sker det med slutna sedlar ska det kunna överklagas (5 §). Suppleanter ska utses till samma antal som ledamöterna uppgår till och tjänstgöra enligt de regler som gäller i allmänhet för suppleanter som väljs av riksdagen (9, 10 §§). Konventsledamöter som lämnar riksdagen eller utses till talman eller statsråd under en valperiod måste avgå från uppdraget. Den partigrupp som den avgångna tillhör ska anmäla efterträdare som talmannen förklarar vald (jfr 12 §). Om det sker ett riksdagsval under tiden som konventet arbetar ska konventsledamöterna avgå och ett nytt val äga rum efter riksdagsvalet.

En reglering av valet och informationslämnandet finns i en ny paragraf i RO, 10 kap. 7 §.

6.4 Fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet m.m.

Den s.k. passerellen tillämpas då Europeiska rådet har tagit initiativ till ett beslut att bemyndiga rådet att gå över från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt förfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Initiativet ska översändas till de nationella parlamenten som vart och ett har möjlighet att stoppa initiativet inom sex månader. Samma procedur ska tillämpas på ett förslag från kommissionen till rådet att anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Någon formell skyldighet för de nationella parlamenten att pröva dessa initiativ finns inte enligt fördragen. Inte heller anges någon överordnad princip eller liknande mot vilken initiativet ska prövas. Ett parlaments beslut att utnyttja sin vetomöjlighet är ett rent politiskt beslut.

Med tanke på beslutets politiska karaktär och dess ingripande effekter föreslår utredningen för svensk del att varje sådant initiativ ska prövas av riksdagen i sin helhet. Det berörda utskottet ska bereda initiativet och därefter behandlas det av kammaren. Någon motionsrätt behövs dock inte vid ett beslut av denna enkla karaktär.

Som RDK påpekat ska frågan ha tagits upp tidigare med riksdagen. Samråd ska ha skett i utskottet och EU-nämnden innan regeringen biträtt ett initiativ i Europeiska rådet om att utnyttja passerellen.

Regleringen av detta förfarande föreslås ske i en ny paragraf i RO, 10 kap. 8 §.

6.5 Deltagande i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust

I Lissabonfördraget ges de nationella parlamenten en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare ska de nationella parlamenten delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Enligt fördraget ska de närmare formerna för detta regleras i särskild ordning.

Enligt vad utredningen erfarit har några närmare diskussioner inte förts vad gäller formerna för de nationella parlamentens utvärdering eller kontroll. Inom ramen för Cosac har frågan väckts, och en kartläggning av dagens parlamentariska granskning av Europol och Eurojust kommer att inledas. Därefter är avsikten att se närmare på de framtida möjligheterna och behoven av samarbete på detta område mellan olika nationella parlament liksom mellan nationella parlament och Europaparlamentet.

Enligt utredningens mening är det i dagsläget inte möjligt att göra några närmare bedömningar av hur de nya uppgifterna kommer att påverka riksdagens arbete. Utredningen vill peka på vikten av att riksdagen aktivt deltar i diskussionen om utformningen av de nationella parlamentens roll på detta område. De utskott som är närmast berörda liksom EU-nämnden bör därför inledningsvis få fördjupad information om hur diskussionerna förs och ges möjlighet att i någon form diskutera med varandra. Utskottens synpunkter bör tas till vara inför Cosacs möten, och återrapportering bör ske särskilt i utskotten.

6.6 Hantering av övrig information från EU:s institutioner

Utredningen föreslår att 10 kap. RO inleds med en bestämmelse i vilken det konstateras att riksdagen får skriftlig information från Europeiska unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen. Någon hänvisning till vilka fördragsregler som innehåller krav på information till de nationella parlamenten behövs inte. I denna rapport hänvisas till den förteckning som finns i *bilaga 2*.

Det mesta av den information som tillkommit genom Lissabonfördraget utgör underlag för riksdagens beslut i fråga om subsidiaritetskontrollen av lagstiftningsutkasterna och den fortsatta beredningen av dessa i utskotten, för-

dragsändringar enligt det förenklade förfarandet samt deltagandet i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust. Riksdagen beslöt 2006 att grön- och vitböcker och även de andra dokument från EU, med undantag för kommissionsförslag, som talmannen efter samråd med gruppledarna bestämmer, ska behandlas i en särskild ordning som anges i 10 kap. 4 § RO. De dokument från EU som tillkommer genom Lissabonfördraget kommer att omfattas av möjligheten till riksdagsbehandling efter talmannens bestämmande, om ingen lagändring görs. Bland dessa tillkommande dokument kan förvisso finnas sådana som det inte är meningsfullt att behandla i riksdagen. Men någon anledning att reglera detta finns inte. Bland de nya dokumenten finns också sådana där utredningen föreställer sig att riksdagsbehandling är önskvärd. Dit hör utkast till fördragsändringar och ansökningar om anslutning till unionen. Vissa dokument skulle kunna bli aktuella för riksdagsbehandling, t.ex. informationen om det operativa samarbetet i frågor som rör den inre säkerheten. Utredningen anser dock att någon riksdagsbehandling av de nu nämnda dokumenten inte bör föreskrivas i RO, utan talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma om riksdagsbehandling ska ske. Ingen ändring bör alltså göras i denna bestämmelse.

Enligt utredningens uppfattning bör regeringen ha skyldighet att informera riksdagen om sin syn inte bara på kommissionsförslag som regeringen bedömer som betydelsefulla utan på alla typer av betydelsefulla EU-dokument som överlämnas till riksdagen. Regeringen avgör själv under parlamentariskt ansvar vilka dokument som är betydelsefulla. Detta ställningstagande innebär en ändring i bestämmelsen i 10 kap. RO om regeringens skyldighet att informera riksdagen (nuvarande 10 kap. 2 § som efter införande av en ny 1 § blir 10 kap. 3 §). I sammanhanget bör erinras om den speciellt reglerade informationsskyldighet som regeringen föreslås få när det gäller subsidiaritetsgranskningen (s. 44).

6.7 Kontakter med övriga parlament inom EU

Det interparlamentariska samarbetet inom EU har utvecklats starkt under senare år. Förutom det reglerade samarbete som bedrivs inom ramen för Cosac har andra kontakt- och samarbetsformer uppstått. Inom ramen för arbetet i den europeiska talmanskonferensen har olika initiativ tagits för att förstärka och utveckla kontakterna. Möten mellan parlamentens fackutskott för diskussion av specifika lagstiftningsåtgärder förekommer i ökad utsträckning liksom möten inom andra, för tillfället skapade fora för diskussion av mer övergripande frågor och framtidsfrågor. Viktig information för kontakterna och samarbetet kan numera erhållas på webbplatsen IPEX.

Det interparlamentariska samarbetet är förankrat i unionsfördragets bestämmelse om de nationella parlamenten (EUF art. 12) och i protokollet om de nationella parlamentens roll (art. 9–10). Reviderade riktlinjer för samar-

tet finns i den överenskommelse som den europeiska talmanskonferensen träffade i Lissabon i juni 2008.

Utredningen vill liksom RDK framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Behovet av sådana kontakter kommer snarast att öka när Lissabonfördraget träder i kraft. Från svensk sida är – med den ordning vi har sedan 2006 för regeringens överläggning med utskotten om lagstiftningsutkast och den ordning som föreslås i denna rapport beträffande subsidiaritetskontrollen m.m. – utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Dessa kontakter underlättas av att utvecklingen går mot en ökad roll för fackutskotten i behandlingen av EU-frågor även i andra länders parlament.

Utredningen anser att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor över huvud taget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor och andra frågor där parlamenten deltar i EU-lagstiftningen enligt Lissabonfördraget. I Cosac ingår enligt dess egen arbetsordning sex representanter från varje parlaments speciella EU-organ, för svensk del från EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och nämnden bör enligt utredningens mening vara omfattande, och det gäller även beträffande den subsidiaritetsgranskning som enligt utredningens förslag ska ske i utskotten. Det är naturligt att dessa kontakter i första hand sker via partigrupperna. Nämndens breda sammansättning av ledamöter och för närvarande över 40 suppleanter ger goda möjligheter för att samma ledamöter som representerar partiet i ett fackutskott deltar i nämndens behandling av fackutskottets frågor. Därmed är också möjligheterna goda att anpassa Cosacdelegationens sammansättning till de frågor som ska behandlas på ett Cosacmöte.

De ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ binder inte riksdagen. Endast riksdagen själv kan i de former som anges i RF och RO fatta sådana beslut. Inte desto mindre är det viktigt att de synpunkter och åsikter som framförs av svenska företrädare vid möten i dessa organ är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier. Med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget ökar detta krav.

Samråd sker i dag i olika former beroende på vilket interparlamentariskt organ det handlar om.

Inför mötena i den europeiska talmanskonferensen samråder talmannen med gruppledarna. På tjänstemannaplanet är det i första hand riksdagsdirektören som med stöd av EU-samordningen i kammarkansliet bereder frågorna i kontakt med utskottens och EU-nämndens kanslichefer.

De frågor som ska tas upp på Cosacmötena bereds i första hand i EU-nämnden och i den delegation ur nämnden som ska delta i mötet med stöd av nämndens kansli. EU-nämndens breda sammansättning ger goda möjligheter till politiska kontakter med utskotten. I likhet med vad som numera normalt är fallet när EU-nämnden behandlar frågor som rör ett visst utskott, bör tjänste-

män från de berörda utskottskanslierna vara närvarande när EU-nämnden behandlar Cosacfrågor.

Förmöten bör äga rum i de delegationer som deltar i utskottsvisa möten och i konferenser om politiska frågor av mer övergripande karaktär. Det är angeläget att EU-nämnden informeras om möten av dessa slag och ges tillfälle att framföra synpunkter på de frågor som ska behandlas. Dessa kontakter med nämnden underlättas givetvis om nämndledamöter finns med i delegationerna.

6.8 Konsekvenser för arbetet i riksdagen

En genomgång har gjorts av utkast till lagstiftningsakter för 2007 och 2008 (se *arbetspromemoria 5*). Vid genomgången har det bedömts vilka utkast som ryms inom EU:s exklusiva befogenheter och vilka som faller inom områden där befogenheterna är delade mellan EU och medlemsstaterna. Vidare har lagstiftningsakterna delats upp på förordningar och direktiv. Förslag som gäller tredje pelaren omfattas inte av genomgången. Det noteras dock i promemorian att det är få rambeslut som rör tredjepelarsfrågor.

Tabellen nedan visar att av samtliga 482 utkast till direktiv och förordningar för perioden 2007–2008 tillhörde 151 (31 %) det delade befogenhetsområdet medan 331 (69 %) föll under EU:s exklusiva befogenheter. De senare kan räknas bort i detta sammanhang. För riksdagens prövning enligt subsidiaritetsprincipen skulle det då återstå 62 lagstiftningsakter för 2007 och 89 för 2008. Av dessa är, som framgår av arbetspromemorian, många ändringsförfattningar som sannolikt inte skulle ha medfört särskilt mycket arbete för riksdagen.

TABELL 1. UTKAST TILL DIREKTIV OCH FÖRORDNINGAR INOM OMRÅDEN DÄR EU HAR EXKLUSIV BEFOGENHET RESPEKTIVE DELAD BEFOGENHET MED MEDLEMSSTATERNA

År	Exklusiv befogenhet	Delad befogenhet	Totalt
	Antal (andel)	Antal (andel)	Antal
2007	162 (72 %)	62 (28 %)	224
2008	169 (66 %)	89 (34 %)	258
Totalt	331 (69 %)	151 (31 %)	482

Vidare kan man utläsa av promemorian att andelen av samtliga direktiv under perioden 2007–2008 som föll inom det delade befogenhetsområdet (56 %) är betydligt större än andelen av samtliga förordningar för samma period (22 %). Det sistnämnda förklaras inte minst av att många förordningar föreslås på tull- och handelsområdet, där unionen har exklusiv befogenhet.

Av de utkast till lagstiftningsakter som enligt Lissabonfördraget ska prövas av riksdagen var det miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet som vid remitteringen hade fått de flesta utkasterna (34 respektive 27). Få eller inga

utkast under hela tvåårsperioden mottog konstitutions-, utrikes-, försvars-, kultur- och utbildningsutskotten.

I promemorian visas också att det finns en årsrytm i EU:s lagstiftningsaktivitet. Antalet utkast stiger under perioden juni–juli. Det följs av en minskning under augusti. Under hösten sker en ökning under oktober–december.

Vilka slutsatser kan dras av denna genomgång när det gäller arbetsbördan för riksdagen och dess utskott efter det att Lissabonfördraget och de här föreslagna reglerna trätt i kraft?

Det är givet att subsidiaritetsgranskningen kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för riksdagens utskott. För några utskott kommer denna ökning knappast att vara märkbar men för andra, t.ex. MJU och TU, påtaglig. Genom att den nuvarande tredje pelarens område läggs under det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan en viss förskjutning sannolikt väntas i riktning mot JuU:s, CU:s och SfU:s områden.

Årsrytmen i EU:s lagstiftningsaktivitet kommer med all sannolikhet att även i fortsättningen sammanfalla med riksdagens årsrytm med det undantaget att riksdagen för närvarande inte över huvud taget sammanträder under juli månad då många lagstiftningsutkast läggs fram av kommissionen. Försöksverksamheten har visat att det inte är bara för riksdagen som detta innebär problem. Det skulle därför vara positivt om den idé som framförts från kommissionen, att räkna bort augustiveckorna från åttaveckorsperioden, förverkligades.

När det gäller de övriga uppgifter som tillkommer genom Lissabonfördraget finns det knappast anledning att vänta sig att de kontinuerligt medför någon ökad arbetsbörda för riksdagen. Ett frågetecken måste dock tills vidare sättas för de tillkommande kontrollfrågorna på området för frihet, säkerhet och rättvisa.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

2 kap.

Tilläggsbestämmelsen 2.7.1

Som en följd av ändringarna i 10 kap. sker ändringar i bestämmelsen om kammarens föredragningslista.

3 kap.

14 a § EU-dokument

Som en följd av ändringarna i 10 kap. sker ändringar i bestämmelsen om EU-dokument. Två nya stycken införs som hänvisar till subsidiaritetskontrollen av utkasterna till lagstiftningsakter i 10 kap. 6 § och till godkännandet av vissa initiativ från Europeiska unionen i 10 kap. 8 §.

4 kap.

4 § Konstitutionsutskottets uppgifter

En hänvisning införs till bestämmelsen i 10 kap. 6 § enligt vilken KU får i uppgift att följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 5.12.1

I Lissabonfördraget försvinner beteckningen Europeiska gemenskapen och ersätts med Europeiska unionen. Detta bör medföra att beteckningen på utgiftsområde 27 ändras till Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

1 § Information från Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Liksom Riksdagskommittén (RDK) anser utredningen att RO bör innehålla en paragraf där det anges att riksdagen får information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen.

Till skillnad från RDK anser utredningen inte att RO behöver redovisa vilka dokument som de nationella parlamenten ska erhålla. En sådan redovisning skulle visserligen göra RO mer informativ men skulle inte tillföra något nytt i sak. Dessutom blir en bestämmelse som fullständigt redovisar informationen från EU mycket omfattande. Utredningen har upprättat en lista över denna information (se *bilaga 2*).

2 § Regeringens skyldighet att informera riksdagen om EU-arbetet

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 1 § till 10 kap. 2 §. I övrigt görs ingen ändring av paragrafen.

3 § Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på dokument från Europeiska unionen

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 2 § till 10 kap. 3 §. Ändringarna i övrigt har motiverats på s. 49.

4 § Utskottens arbete med EU-frågor

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 3 § till 10 kap. 4 §. I övrigt görs inga ändringar av paragrafen.

5 § Behandlingen av EU-dokument

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 4 § till 10 kap. 5 §. Bestämmelsen tar sikte på behandlingen av andra dokument från EU än utkast till lagstiftningsakter. Utkasten till lagstiftningsakter ska underkastas subsidiaritetskontroll enligt nästföljande paragraf. Möjligheten till behandling av övriga dokument efter beslut av talmannen enligt denna paragraf utsträcks genom Lissabonfördraget till nya dokument, som framhållits i den allmänna motiveringen (s. 48 f.).

Ändringarna i paragrafen är av formellt slag.

6 § Subsidiaritetskontroll

Paragrafen är ny.

Motivering för paragrafen lämnas på s. 42 f.

Uttrycket ”riksdagen” i första stycket ska inte uppfattas som liktydigt med ”kammaren”. I vilka fall kammaren ska pröva subsidiaritetsfrågan framgår av fjärde stycket. I övriga fall avgör ett utskott.

Utkasten till lagstiftningsakter omfattas av RO:s beredningstväng (4 kap. 1 §) och principiella förbud mot delning av ärenden mellan utskott (4 kap. 7 §). Utskottshänvisning ska ske enligt ärendefördelningsreglerna i 4 kap. 4–6 §§. Samarbete kan ske mellan utskotten genom att det beredande utskottet inhämtar yttrande från ett eller flera andra utskott eller genom beredning i sammansatt utskott (4 kap. 8 §).

I den allmänna motiveringen (s. 44) har utredningen angett skäl till att regeringen inom två veckor ska informera ett utskott om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall, om utskottet begär det. Informationen kan lämnas skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, undantagsvis av en annan tjänsteman från berört departement i Regeringskansliet.

Ett utskott kan inte på egen hand fatta beslut om att avge ett motiverat yttrande på riksdagens vägnar. Redan en utskottsminoritet har rätt att få frågan prövad i kammaren. Detta har motiverats på s. 45. Utredningen anser att ett utskottsförslag om att avge ett motiverat yttrande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument enligt 5 § – benämnas *utlå-*

tande. Beslut att inte avge utlåtande meddelas kammaren genom protokollsutdrag.

Vid utskottets beslut, antingen det är fråga om att avge ett utlåtande eller ett protokollsutdrag till kammaren, gäller reglerna om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande (4 kap. 15–16 §§ RO).

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga (4 kap. 10 § RO). Likaså tillämpas reglerna om anmälan och bordläggning (5 kap. 1 §), om tillåtna yrkanden (3 §) och om avgörande av ärenden (4–7 §§). Om kammaren mottagit ett protokollsutdrag från ett utskott eller själv inte beslutar att avge något motiverat yttrande, avgår ingen skrivelse till unionsinstitutionerna.

I den allmänna motiveringen (s. 44) har utredningen angett skäl till att KU ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och rapportera sina iakttagelser till kammaren i ett utlåtande. Kammarens beslut kan inte bli annat än att lägga utlåtandet till handlingarna.

7 § Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Utredningens ställningstagande motiveras på s. 46 f.

8 § Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Utredningens ställningstagande motiveras på s. 47 f.

Initiativen omfattas av RO:s beredningstvång (4 kap. 1 §) och principiella förbud mot delning av ärenden mellan utskott (4 kap. 7 §). Utskottshänvisning ska ske enligt ärendefördelningsreglerna i 4 kap. 4–6 §§. Samarbete kan ske mellan utskotten genom att det beredande utskottet inhämtar yttrande från ett eller flera andra utskott eller genom beredning i sammansatt utskott (4 kap. 8 §). Utskottet ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Ett utskottets förslag till ställningstagande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument – benämnas *utlåtande*. Vid utskottets beslut gäller reglerna om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande (4 kap. 15–16 §§ RO).

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga (4 kap. 10 § RO). Likaså tillämpas reglerna om anmälan och bordläggning (5 kap. 1 §), om tillåtna yrkanden (3 §) och om avgörande av ärenden (4–7 §§). Eftersom endast två beslut är möjliga – godkännande eller avslag på initiativet – innebär ett förkastande av utskottets förslag till beslut att det motsatta beslutet fattats.

Om kammaren beslutar att godkänna initiativet avgår ingen skrivelse till den berörda unionsinstitutionen.

Ikraftträdandebestämmelsen

Bestämmelsen har fått denna utformning eftersom riksdagen inte råder över dagen för lagens ikraftträdande om den ska sammanfalla med dagen för fördragets ikraftträdande. För närvarande är det inte möjligt att bedöma när fördra-

get träder i kraft. Men det är givetvis möjligt att det går att göra vid utskottsbehandlingen och att den föreslagna bestämmelsen då kan ersättas med en bestämd dag.

BILAGA 1Förslag till lag om ändring i
riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att nuvarande 10 kap. 1–4 och 5–9 §§ samt tilläggsbestämmelserna 10.5.1 och 10.7.1–4 ska betecknas 10 kap. 2–5 och 9–13 §§ respektive 10.9.1 och 10.11.1–4,

dels att 3 kap. 14 a § och 4 kap. 4 § samt tilläggsbestämmelserna 2.7.1, 4.6.2 och 5.12.1 samt rubriken närmast före 10 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att nya 10 kap. 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 1, 6–8 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2.7.1

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen,
3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. EU-dokument som avses i 10 kap. 4 §,
6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 4 § i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen,
3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. EU-dokument som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§,
6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§ i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

3 kap.

14 a §

Grön- och vitböcker som *skall tillställas* riksdagen *enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen* skall behandlas

Grön- och vitböcker som *överbämnas* till riksdagen ska behandlas av riksdagen enligt bestämmelserna i 10 kap. 5 §. Detsamma gäller i fråga om de

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

Nuvarande lydelse

av riksdagen enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 §. Detsamma gäller i fråga om de andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission*, som talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämmer *skall* behandlas på detta sätt.

Föreslagen lydelse

andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *utkast till lagstiftningsakter*, som talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämmer *ska* behandlas på detta sätt.

Riksdagen ska på det sätt som anges i 10 kap. 6 § pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska på det sätt som anges i 10 kap. 8 § godkänna eller avslå ett initiativ från Europeiska rådet att besluta om ett bemyndigande för rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också på samma sätt godkänna eller avslå ett förslag från Europeiska kommissionen att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

4 kap.

4 §

Konstitutionsutskottet *skall* bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

Konstitutionsutskottet *ska* bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § och 10 kap. 6 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4.6.2

Finansutskottet *skall* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

Utskottet *skall* även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen* bereds av finansutskottet.

Finansutskottet *ska* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

Utskottet *ska* även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *unionen* bereds av finansutskottet.

5 kap.
5.12.1²

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integra-

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integra-

² Senaste lydelse 2008:757.

Nuvarande lydelse

tion och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Föreslagen lydelse

tion och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

Information från Europeiska unionen*1 §*

Riksdagen får skriftlig information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen.

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på kommissionens förslag*2 §*

Regeringen *skall* informera riksdagen om sin syn på de *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission* som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på dokument från Europeiska unionen*3 §*

Regeringen *ska* informera riksdagen om sin syn på de *dokument som Europeiska unionens institutioner överlämnat till riksdagen* och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Behandlingen av EU-dokument*4 §*

På det sätt som anges i denna paragraf *skall* riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *skall tillställas riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag

5 §

På det sätt som anges i denna paragraf *ska* riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *överlämnas till riksdagen*. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *utkast till lagstiftningsakter*, ska behandlas på samma sätt.

Nuvarande lydelse

för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren *skall* med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten *skall* inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet *skall* redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

Föreslagen lydelse

Kammaren *ska* med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten *ska* inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet *ska* redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Subsidiaritetskontroll***6 §***

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för prövning hänvisa ett utkast till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets prövning är 4 kap. 8 § tillämplig. Regeringen ska inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.

Om minst fem ledamöter av utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. I annat fall ska utskottet anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

mot subsidiaritetsprincipen.

Vid utskottets beslut om utlåtande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen

7 §

Kammaren ska inom sig välja ledamöter och suppleanter för dessa ledamöter i konvent som inrättas för att förbereda fördragsändringar inom Europeiska unionen. Om ett riksdagsval äger rum under tiden som ett konvent arbetar ska riksdagen efter riksdagsvalet förrätta ett nytt val av ledamöter och suppleanter i konventet. Vid valet tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. 2–5 och 7 §§ samt för suppleanternas tjänstgöring 7 kap. 9 §.

Konventsledamöter kan lämna information om konventets arbete vid sammanträden med kammaren.

Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen

8 §

Riksdagen ska godkänna eller avslå ett initiativ från Europeiska rådet att besluta om ett bemyndigande för rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå ett förslag från Europeiska kommissionen att ange vilka aspekter av famil-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

jerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ hänvisa ett initiativ till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets behandling är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet ska redovisa sitt förslag till beslut i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

BILAGA 2

Information från EU:s institutioner m.m. till de nationella parlamenten

Här följer en sammanställning av den information som EU:s institutioner och medlemsstaterna är skyldiga att lämna de nationella parlamenten enligt fördragen.

Från Europaparlamentet

- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- lagstiftningsresolutioner (prot. 2 art. 4).

Från Europeiska rådet

- initiativ till förenklade förändringsförfaranden (FEU art. 48.7, prot. 1 art. 6).

Från rådet

- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från de möten då rådet diskuterar utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 5),
- ståndpunkter i lagstiftningsförfarandet (prot. 2 art. 4),
- information om det operativa samarbetet i frågor som rör den inre säkerheten (FEUF art. 71),
- utkast till fördragsändringar (FEU art. 48.2),
- ansökningar om anslutning till unionen (FEU art. 49).

Från kommissionen

- samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden; prot. 1 art. 1),
- det årliga lagstiftningsprogrammet (prot. 1 art. 1),
- alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi (prot. 1 art. 1),
- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- rapport om tillämpningen av artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (prot. 2 art. 9),
- förslag som anger vilka aspekter av familjerätten som har överskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (FEUF art. 81).

Från revisionsrätten

- årsrapporten (prot. 1 art. 7).

Från medlemsstaterna i samarbete med kommissionen

- innehållet i och resultatet av utvärderingen av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (FEUF art. 70).

BILAGA 3

Arbetspromemorior

Arbetspromemoria 1: Kammarbehandlingen av utskottens utlåtanden m.m.

Sammanfattning: Enligt riksdagsordningen ska utskotten redovisa den granskning dessa utför inom ramen för sina utlåtanden till kammaren. Vid utskottets beslut om utlåtandet har ledamöterna rätt att begära öppen omröstning inom utskottet och att till utlåtandet foga reservationer eller särskilda yttranden. Kammaren beslutar sedan om utlåtandet.

Syftet med denna promemoria är att fastställa i vilken utsträckning som det förekommit avvikande meningar, reservationer bland riksdagens utlåtanden samt huruvida kammarbehandlingen av dess utlåtanden (dvs. debatt och eventuella omröstningar) antyder att riksdagsledamöters synpunkter inte tagits till vara i utlåtandena. Vidare undersöks i promemorian i vilken utsträckning som s.k. subsidiaritetsgranskningar förekommer bland utlåtandena.

Promemorian visar dels att debatter har hållits i 18 utlåtanden (av totalt 33 utlåtanden för granskningsperioden), dels att riksdagsledamöter inte i någon vidare utsträckning deltar i kammardebatter kring utlåtandena om de inte tillhör det beredande utskottet, dels att 9 utlåtanden har varit föremål för motivreservationer och/eller särskilda yttranden, dels att kammarens beslutsprotokoll ger vi handen att avvikelser från gängse partipolitisk fördelning under samtliga omröstningar (7 st.) med anledning av utlåtandena inte kan noteras.

I promemorian fastställs vidare att utskotten i ungefär hälften (17 av 33) av utlåtandena genomför något slags subsidiaritetsgranskning eller kontroll av subsidiaritetsprincipens tillänkta tillämpning (någon aktuell och egentlig kontroll kan oftast inte genomföras eftersom skarpa förslag till rättsakter saknas).

Riksdagens utlåtanden

I sitt utlåtande (2008/09:KU3) anförde konstitutionsutskottet bl.a. att av vad som gäller i fråga om de beslut riksdagen fattar om utskottens utlåtanden över EU-dokument följer att dessa får betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär. Utskottet underströk därtill att riksdagens behandling av ett utskotts utlåtande avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

Konstitutionsutskottet påminde bl.a. om att meningsyttringar i ett utlåtande dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottsutlåtanden och kammarbeslut kan därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan riksdagsbesluten således få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag.

Konstitutionsutskottet betonade även att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av ett utlåtande inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således står det fritt för regeringen att t.ex. vid ett rådsmöte, under parlamentariskt ansvar, företräda en ståndpunkt som står i strid med vad kammaren har uttalat vid behandlingen av ett utlåtande. Inte heller utskott eller EU-nämnd gör sig skyldiga till någon överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten.

Gällande rätt

Enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen gäller att riksdagen ska behandla de grönböcker och vitböcker som ska tillställas riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, ska behandlas på samma sätt. Ett sådant dokument ska kammaren, enligt andra stycket, hänvisa för granskning till berört utskott.

Enligt 10 kap. 4 § gäller vidare dels att vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig, dvs. att det granskande utskottet får bereda ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör detta utskotts beredningsområde, dels att utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid utskottets beslut om utlåtandet har ledamöterna rätt att dels begära öppen omröstning inom utskottet, dels bifoga reservationer eller särskilda yttranden till utlåtandet. Till sist gäller enligt 10 kap. 4 § att kammaren beslutar om utlåtandet.

Statistik från kammarkansliet

Enligt uppgifter sammanställda av kammarkansliet har utskotten under riksmötet 2006/07 avgivit tio utlåtanden. Av dessa tio har sju debatterats i kammaren och tre har resulterat i en votering. Under riksmötet 2007/08 har utskotten avgivit 17 utlåtanden. Av dessa 17 har 8 blivit föremål för debatt i kammaren och 2 har resulterat i votering. Under innevarande riksmötes höst har utskotten avgivit 4 utlåtanden. Av dessa 4 har 2 blivit föremål för debatt i kammaren och 1 har resulterat i votering.

Subsidiaritetsprövning inom ramen för utlåtandena

Nedan redogörs för en förteckning över samtliga hittills avgivna utlåtanden (33 st.) samt i vilken utsträckning utskotten dels genomfört en bedömning utifrån ett subsidiaritetsperspektiv inom ramen för utskottets granskning, dels huruvida utskottet lämnat en negativ bedömning över kommissionens utkast/diskussioner kring eventuella förslag utifrån den genomförda subsidiaritetsgranskningen.

<i>Utlåtanden</i>	<i>Subsidiaritetsgranskning</i>	<i>Utskottet lämnar en negativ bedömning</i>
2006/07:KU23	Ej aktuell	–
2006/07:FiU28	Delvis	Delvis
2006/07:SkU21	Ja	Nej ¹
2006/07:CU30	Delvis	Delvis*
2006/07:UU11	Ej aktuell	–
2006/07:SfU13	Nej	–
2006/07:SoU16	Nej	–
2006/07:TU14	Delvis	Delvis
2006/07:NU8	Ej aktuell	–
2006/07:AU12	Delvis	Nej ²
2007/08:KU23	Nej	–
2007/08:FiU14	Ej aktuell	–
2007/08:FiU27	Delvis	Delvis
2007/08:JuU32	Delvis	Nej
2007/08:CU24	Nej	–
2007/08:UU11	Ej aktuell	–
2007/08:FöU2	Ja	Delvis*
2007/08:SoU3	Delvis	Delvis
2007/08:SoU10	Ja	Delvis*
2007/08:KrU2	Ja	Ja*
2007/08:KrU3	Nej	–
2007/08:UbU3	Delvis	Delvis
2007/08:TU5	Ja	Delvis*
2007/08:MJU3	Ej aktuell	–
2007/08:MJU4	Nej	–
2007/08:MJU10	Ja	Delvis
2007/08:NU17	Delvis	Delvis*
2008/09:KU3	Ej aktuell	–
2008/09:UU7	Ej aktuell	–
2008/09:FöU3	Ja	Nej
2008/09:UbU3	Delvis	Delvis
2008/09:MJU8	Ej aktuell	–
2008/09:NU9	Ej aktuell	–

* Utskottet delade helt/delvis bedömningen i regeringens faktapromemoria.

¹ Skatteutskottet erinrade kommissionen om att utformningen av direkta skatter är en nationell angelägenhet.

² Arbetsmarknadsutskottet betonade att arbetsrättsreformer i huvudsak är en nationell angelägenhet.

Som framgår av tabellen på föregående sida så sker subsidiaritetsgranskningar i riksdagens utlåtanden relativt ofta (drygt hälften av alla utlåtanden). Vissa utlåtanden gäller åtgärder på EU-nivå (t.ex. bet. 2006/07:KU23) och/eller meddelanden som inte innehåller förslag eller ens utkast till förslag (t.ex. bet. 2008/09:KU3). Vissa grön- och vitböcker rör policyområden som tillhör EU:s exklusiva befogenheter. Dessa har markerats med rubriken Ej aktuell i tabellen ovan.

I vissa utlåtanden har utskottet vinnlagt sig om att kommentera kommissionens grön- eller vitböcker utifrån subsidiaritetsperspektiv (se tabellen ovan). I några fall är dessa s.k. subsidiaritetsgranskningar implicita, dvs. de utgår från en allmän diskussion kring de eventuella utkasten till förslag och deras effektivitet (markerade *Delvis* i tabellen ovan). Andra s.k. subsidiaritetsgranskningar är mer påtagligt inriktade på subsidiaritetsprincipens tillämpning (markerade *Ja* i tabellen ovan).

Beroende på utskottets bedömning i sin s.k. subsidiaritetsgranskning lämnar sedan utskottet en bedömning om de diskussioner som förs av kommissionen i det granskade dokumentet. Vissa bedömningar är klart negativa (markerade *Ja* i tabellen ovan), andra är mer nyanserade i sin kritik (markerade *Delvis* i tabellen ovan). Vad gäller t.ex. kulturutskottets utlåtande kring kommissionens vitbok om idrott (bet. 2007/08:KrU2) anförde utskottet bl.a. följande:

Samtidigt vill dock utskottet liksom regeringen i linje med den s.k. subsidiaritetsprincipen understryka att idrottspolitik är en nationell angelägenhet och att försiktighet bör iaktas när det gäller förslag som utökar EU-arbetet på idrottsområdet. Subsidiaritetsprincipen innebär att en åtgärd bara får vidtas på EU-nivå om de mål som ska uppnås med åtgärden bättre kan uppnås om den vidtas på den nivån än av medlemsstaterna själva. Vitboken innehåller som nämnts ovan inga formella förslag med omedelbara konsekvenser för den svenska lagstiftningen. Dess innehåll ger dock utskottet anledning att i likhet med regeringen understryka vikten av att kommissionen utifrån subsidiaritetsprincipen kan motivera och med idrottsrörelsen föra dialog om varje framtida förslag så att förslagen var för sig kan bedömas utifrån bl.a. deras utformning, bakomliggande behov och rättsliga grund.

/.../

Ett förslag i vitboken som utskottet redan nu vill ifrågasätta gäller inrättandet av ett nätverk för medlemsstaternas nationella antidopningsorganisationer (punkt 5). Utskottet kan för närvarande inte se att det finns behov av ett sådant nätverk. Det eftersträvade samarbetet är enligt utskottet redan etablerat dels genom medlemsstaternas nationella antidopningsorganisationers medlemskap i den internationella sammanslutningen ANADO (Association of National Anti-Doping Organizations), dels genom arbetet med Europarådets Antidopningkonvention inom ramen för Monitoring Group och dess olika arbetsgrupper. Införandet av ytterligare en plattform för samverkan och diskussioner är enligt utskottet inte försvarbart från kostnads- och effektivitetssynpunkt.

Vad gäller utbildningsutskottets utlåtande om kommissionens meddelande gällande det europeiska området för forskningsverksamhet (bet. 2007/08:UbU3) anförde utskottet bl.a. följande:

En annan styrningsfråga handlar om ansvarsfördelningen mellan olika aktörer på europeisk, nationell och regional nivå. Eftersom forskningspolitiken är ett område där både EU och medlemsländerna har rätt att fatta beslut är subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpliga. Ett mer utförligt resonemang om olika aktörers ansvar hade, enligt utskottet, bättre kunnat synliggöra vilka insatser som krävs på europeisk nivå.

En annan iakttagelse som bör lyftas fram är det vanligt förekommande området i utlåtandena om att en kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning endast behöver genomföras när konkreta förslag till ny lagstiftning presenteras (jfr t.ex. med utdraget från bet. 2006/07:UU11 nedan).

Förslagen i grönboken har inte några omedelbara konsekvenser för den svenska lagstiftningen. Om förslagen i grönboken vidareutvecklas till mer precisa förslag som genomförs får det konsekvenser för den svenska lagstiftningen ...

Många av utskottens utlåtanden berör alltså grön- och vitböcker som till sin karaktär inte innehåller skarpa förslag men som lägger grunden för sådana. Att utskotten redan på detta tidiga stadium genomför kontroller av subsidiaritetsprincipens tillämpning torde dock anses vara fördelaktigt. I sitt huvudbetänkande anförde Riksdagskommittén följande när det gäller utskottens möjlighet att aktualisera subsidiaritetsprincipen under behandlingen av ett utlåtande (jfr framst. 2005/06:RS3 s. 53):

Subsidiaritetsprincipen kan aktualiseras om utskottet avger ett utlåtande över t.ex. en vitbok. Vid behandlingen av ett kommissionsförslag kan ett utskott ta upp subsidiaritetsprincipen i kontakter med företrädare för regeringen eller i likhet med vad som redan gäller med stöd av sin initiativrätt ta upp frågan i ett betänkande till kammaren.

Samtidigt medför konsultativa grön- och vitböcker bristfälliga underlag att genomföra s.k. subsidiaritetskontroller på eftersom skarpa förslag till rättsakter saknas.

Reservationer och särskilda yttranden

Nedan redogörs för en förteckning över de nio (9) utlåtanden som föranlett riksdagsledamöter att i utskottet bifoga motivreservationer och/eller särskilda yttranden.

<i>Utlåtanden</i>	<i>Motivreservationer</i>	<i>Särskilda yttranden</i>
2006/07:SkU21	–	2 (s) + (v)
2006/07:CU30	2 (s, mp) + (v)	–
2006/07:SfU13	3 (s) + (mp) + (v)	–
2006/07:AU12	3 (s) + (mp) + (v)	–
2007/08:FiU14	2 (v) + (mp)	–
2007/08:UU11	1 (v, mp)	1 (s)
2007/08:KrU3	–	2 (s, v, mp) + (v)
2008/09:FöU3	2 (s) + (v, mp)	–
2008/09:MJU8	1 (s, v, mp)	–

Debatter i kammaren

Med begreppet ”talare från utskottet” avses såväl ordinarie som suppleanter. En genomgång av samtliga utlåtanden ger vid handen att suppleanter och ordinarie utskottsledamöter är lika förekommande som talare.

Med antalet repliker avses det antal gånger talare har begärt *replikskiften*, sålunda representerar varje replik i tabellen nedan fyra repliker (två från den som begärt replik och två från den svarar på repliken).

Av tabellen nedan framgår dels att debatttagare i kammaren utanför utskottet som ansvarar för utlåtandet tillhör undantagen, dels att intensiva debatter (dvs. där antalet repliker är högt) i kammaren hålls i samband med att kammaren även håller en omröstning med anledning av skilda förslag till motivering i utlåtandet.

<i>Utlåtanden</i>	<i>Antalet talare från utskottet</i>	<i>Antalet talare utanför utskottet</i>	<i>Antalet repliker i kammardebatten</i>	<i>Omröstning</i>
2006/07:KU23	1	–	–	–
2006/07:SkU21	6	–	1	–
2006/07:CU30	6	–	1	*
2006/07:SfU13	8	–	12	*
2006/07:SoU16	8	–	1	–
2006/07:TU14	5	–	–	–
2006/07:AU12	9	–	7	*
2007/08:KU23	2	–	–	–
2007/08:FiU14	4	3	4	*
2007/08:JuU32 ¹	6	–	3	–
2007/08:UU11 ²	11	1	12	*
2007/08:FöU2	1	–	–	–
2007/08:SoU3	8	–	–	–
2007/08:SoU10	1	–	–	–
2007/08:KrU3	3	–	–	–
2008/09:KU3	2	–	–	–
2008/09:FöU3	5	–	4	*
2008/09:MJU8	6	–	3	*

* Omröstning hölls vid beslutet i ärendet (se nedan).

¹ Vid debatten av justitieutskottets bet. 2007/08:JuU32 debatterades även bet. 2007/08:JuU30 (som behandlade regeringens skrivelse 2007/08:64 Nationell strategi för att möta hotet från terrorism).

² Vid debatten av utrikesutskottets bet. 2007/08:UU11 debatterades även bet. 2007/08:UU10 (som behandlade regeringens skrivelse 2007/08:85 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2007). Talaren ”utanför utskottet” var statsrådet Cecilia Malmström.

Omröstningar i kammaren

Under den aktuella granskningsperioden har sju omröstningar (se tabellen ovan) hållits med anledning av beslut i utskottens utlåtanden. Enligt uppgifter från kammarkansliets protokoll gäller att inga nämnvärda avvikelser från den partipolitiska fördelningen under omröstningarna kan noteras.

I några enstaka fall finns mycket små avvikelser där någon enstaka ledamot har avstått från att rösta (i detta fall rörde det sig om en c-ledamot i utlåtandet om grönboken om översynen av konsumentregelverket, jfr 11 § i riksdagens protokoll 2006/07:104) eller i ett fall röstat emot sin grupp (i detta fall rörde det sig om en s-ledamot i utlåtandet om en grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, jfr 8 § i riksdagens protokoll 2007/08:6).

Arbetspromemoria 2: Lissabonfördragets befogenhetskategorier och lagstiftningsförfaranden

Sammanfattning: Promemorians syfte är att bidra med dels en beskrivning av de s.k. ordinarie och särskilda lagstiftningsförfarandena, dels en beskrivning av delade och exklusiva befogenheter vad gäller Europeiska unionen och medlemsstaterna.

Ordinarie lagstiftningsförfarandet

I fördragen hänvisas till det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet för antagandet av en rättsakt¹. Förfarandet innebär dels att Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen (se dock undantag i vissa fall) gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut, dels att lagstiftningsakter som antagits genom förfarandet ska undertecknas av Europaparlamentets ordförande och rådets ordförande. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet definieras i artikel 294 (FEUF) och sammanfattas nedan.

Förfarandet

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet inleds med att kommissionen (se dock nedan för vissa undantag) lägger fram ett förslag till lagstiftningsakt för Europaparlamentet och rådet. Sedan vidtar det som allmänt kallas för den första behandlingen.

Första behandlingen

Europaparlamentet ska anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till rådet. Om rådet godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, är den föreslagna akten antagen i den lydelse som motsvarar Europaparlamentets ståndpunkt.

Om rådet *inte* godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, ska det anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till Europaparlamentet. Ståndpunkten ska även innehålla en fullständig redogörelse för de skäl som ledde till att rådet antog sin ståndpunkt. Därtill ska kommissionen lämna en fullständig redogörelse för sin ståndpunkt till Europaparlamentet. Nästa steg i det ordinarie lagstiftningsförfarandet benämns andra behandlingen.

Andra behandlingen

Europaparlamentet måste nu ta ett av *tre* möjliga beslut inom *tre månader* efter att rådet sänt över sin ståndpunkt vid första behandlingen.

¹ Ibland används orden lagstiftningsakt och rättsakt felaktigt nästan synonymt. Enligt artikel 289.3 (FEUF) gäller att rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter. Med lagstiftningsförfarande åsyftas det ordinarie eller det särskilda.

För det första kan parlamentet godkänna rådets ståndpunkt vid första behandlingen eller inte besluta något. Då ska den föreslagna akten anses som antagen i den lydelse som motsvarar rådets ståndpunkt.

För det andra kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter avvisa rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

För det tredje kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen. Kommissionen ska yttra sig över ändringarna, och kan då tillstyrka eller avstyrka ändringar. Om rådet inom *tre månader* efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits, med *kvalificerad majoritet* godkänner samtliga ändringar, ska akten i fråga anses som antagen. Ändringar som kommissionen har *avstyrkt* måste rådet godkänna med *enhällighet*.

Dock gäller att om rådet inom tre månader efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits *inte* godkänner samtliga ändringar, ska rådets ordförande i samförstånd med Europaparlamentets ordförande inom sex veckor sammankalla förlikningskommittén.

Förlikning

Förlikningskommittén, som ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet, ska ha till uppgift att, med en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller företrädarna för dessa och en majoritet av de medlemmar som företräder Europaparlamentet, uppnå enighet om ett gemensamt utkast inom *sex veckor* efter det att den har sammankallats, på grundval av Europaparlamentets och rådets ståndpunkter vid andra behandlingen.

Kommissionen ska delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra.

Om förlikningskommittén inom sex veckor efter det att den har sammankallats inte godkänner ett gemensamt utkast, ska den föreslagna akten anses som icke antagen. Om förlikningskommittén inom denna tid godkänner ett gemensamt utkast vidtar det som kallas för den tredje behandlingen.

Tredje behandlingen

Om förlikningskommittén inom sex veckor godkänt ett gemensamt utkast, ska Europaparlamentet och rådet var för sig ha *sex veckor* på sig från detta godkännande för att anta akten i fråga i enlighet med utkastet.

Europaparlamentet ska därvid besluta med en majoritet av de avgivna rösterna och rådet med kvalificerad majoritet. Om så *inte* sker, ska den föreslagna akten anses som *icke antagen*.

Tidsfrister

De tidsfrister på *tre månader* respektive *sex veckor* som anges i förfarandet ovan ska på Europaparlamentets eller rådets initiativ förlängas med högst en månad respektive två veckor.

Särskilda bestämmelser och undantag

Om en lagstiftningsakt i de fall som anges i fördragen är föremål för det ordinarie lagstiftningsförfarandet på initiativ av en grupp medlemsstater, på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen, ska följande ovannämnda procedurer *inte* tillämpas:

- Kommissionen lägger fram ett förslag till lagstiftningsakt för Europaparlamentet och rådet (*inledning av förfarandet*).
- Kommissionen ska lämna Europaparlamentet en fullständig redogörelse för sin ståndpunkt (*första behandlingen*).
- Rådet ska besluta med enhällighet om de ändringar som kommissionen har avstyrkt (*andra behandlingen*).

I dessa fall ska Europaparlamentet och rådet till kommissionen översända utkastet till akt tillsammans med sina ståndpunkter vid första och andra behandlingen. Europaparlamentet eller rådet kan när som helst under förfarandet inhämta kommissionens yttrande, vilket kommissionen också kan avge på eget initiativ. Om kommissionen bedömer att det är nödvändigt, kan den också delta i förlikningskommittén i enlighet med det ovan beskrivna förfarandet.

Särskilda lagstiftningsförfarandet

Det särskilda lagstiftningsförfarandet består i att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut. Lagstiftningsakter som antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande ska undertecknas av ordföranden för den institution som har antagit dem.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet definieras i flera olika artiklar eftersom förfarandet skiljer sig åt vad gäller medverkan från den andra s.k. beslutsinstitutionen (dvs. Europaparlamentet eller rådet). Nedan listas de tre olika typer av särskilda lagstiftningsförfaranden som beskrivs i FEUF.

1. Europaparlamentet kan, sedan rådet gett sitt godkännande, fastställa/besluta ...
2. Rådet kan med enhällighet, och efter Europaparlamentets godkännande, fastställa/besluta ...
3. Rådet kan med enhällighet, och efter att ha hört Europaparlamentet, fastställa/besluta ...

I underbilaga 2:1 redogörs för samtliga artiklar i FEUF där det särskilda förfarandet är tillämpligt (samt en precisering av den andra institutionens medver-

kan). Därtill gäller att det mellan rådet och Europaparlamentet existerar ett särskilt budgetförfarande (artikel 314).

Exklusiva och delade befogenheter m.m.

Den europeiska unionens kompetenskatalog grundas på huvudsakligen tre typer av befogenhetskriterier: unionens exklusiva befogenheter, med medlemsstaterna delade befogenheter och områden på vilka unionen har befogenheter att vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (se nedan).

Utöver dessa tre huvudkategorier av beslutsbefogenheter ska unionen enligt artiklarna 2 och 5 i FEUF även ha befogenhet att dels säkerställa samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik, dels fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik.

Såsom Jörgen Hettne påpekat ger uppdelningen i befogenhetskategorier ingen fullständig klarhet, detta på grund av såväl principen om EG-rättens spärrverkan som omfattningen av befogenhetskategorierna där gemenskapens kompetens i förhållande till medlemsstaterna baserar sig på allmänt beskrivna mål och syften.² Vidare anför Hettne följande med anledning av kompetenskatalogen i Lissabonfördraget:

Det kan således konstateras att kompetenskatalogen i Lissabonfördraget inte tillför något nytt i materiell mening. Den är inte i sig avsedd att ändra rättsläget.³

I det sistnämnda utdraget hänvisar även Hettne till den rättsliga analysen av det konstitutionella fördraget utförd av chefsjuristen vid rådets rättstjänst, Jean-Claude Piris.⁴

Lissabonfördragets bestämmelser

Enligt artikel 2.1 FEUF får, när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter, medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.

Enligt artikel 2.2 FEUF får, när fördragen tilldelar unionen en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna på ett visst område, unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

² Jfr Hettne, J. (2008). Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol, s. 265–266. Stockholm: Norstedts Juridik.

³ Ibid, s. 266.

⁴ Piris, J-C. (2006). The Constitution for Europe – A Legal Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

Enligt artikel 2.5 FEUF ska, på vissa områden och på de villkor som fastställs i fördragen, unionen ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden. Unionens rättsligt bindande akter som antas på grundval av bestämmelserna i fördragen för dessa områden får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Exklusiv befogenhet

Enligt artikel 3.1 FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet på följande områden:

- a) tullunionen
- b) fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion
- c) den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta,
- d) bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken
- e) den gemensamma handelspolitiken.

Vidare anges i artikel 3.2 FEUF att unionen också ska ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Delad befogenhet

I artikel 4 FEUF anges att unionen ska ha delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6 (dvs. ovannämnda textstycken under rubriken *Exklusiv befogenhet*). Unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) inre marknaden
- b) socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i detta fördrag
- c) ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
- d) jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser
- e) miljö
- f) konsumentskydd
- g) transport
- h) transeuropeiska nät
- i) energi
- j) området med frihet, säkerhet och rättvisa
- k) gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i detta fördrag.

När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bl.a. att besluta om och genomföra program, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

När det gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder och föra en gemensam politik, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

Stödjande åtgärder

I artikel 6 FEUF anges att unionen även ska ha befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder (jfr med artikel 2.5 ovan). Områdena för dessa åtgärder ska på europeisk nivå vara

- a) skydd för och förbättring av människors hälsa
- b) industri
- c) kultur
- d) turism
- e) utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott
- f) civilskydd
- g) administrativt samarbete.

Bilaga 2:1

Artiklar (i FEUF) enligt vilka Europaparlamentet på eget initiativ i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och sedan *rådet gett sitt godkännande* beslutar om följande åtgärder.

Artikel	Avdelning (kapitel)	Europaparlamentet ...
223.2	Institutionella bestämmelser (Europaparlamentet)	... ska fastställa regler och allmänna villkor för hur dess ledamöter ska utföra sina åligganden ...
226*	Institutionella bestämmelser (Europaparlamentet)	... ska fastställa närmare bestämmelser om utövandet av Europaparlamentets undersökningsrätt (se artikel 226) ...
228.4	Institutionella bestämmelser (Europaparlamentet)	... ska fastställa regler och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning ...

* I detta fall krävs både rådets *och* kommissionens godkännande.

Artiklar (i FEUF) enligt vilka rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande genom enhälligt beslut och efter *Europaparlamentets godkännande* beslutar om följande åtgärder.

Artikel	Avdelning (kapitel)	Rådet ...
19	Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap	... ska vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering ...
25	Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap	... får anta bestämmelser för att stärka eller komplettera rättigheter ...
86.1	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (straffrättsligt samarbete)	... får, genom förordningar, inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen ...
223.1	Institutionella bestämmelser (Europaparlamentet)	... ska fastställa de nödvändiga bestämmelserna om val av Europaparlamentets ledamöter genom allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning eller i enlighet med principer som är gemensamma för alla medlemsstater ...
311	Finansiella bestämmelser (unionens egna medel)	... ska anta ett beslut med bestämmelser om systemet för unionens egna medel ...
312.2	Finansiella bestämmelser (flerårig budgetram)	... ska anta en förordning om fastställande av den fleråriga budgetramen ...

Artiklar (i FEUF) enligt vilka rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande genom enhälligt beslut och *efter att ha hört Europaparlamentet* beslutar om åtgärder.

Artikel	Avdelning (kapitel)	Rådet ...
21.3	Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap	... får besluta om åtgärder om social trygghet eller socialt skydd ...
22.1–2	Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap	... kan föreskriva om undantagsbestämmelser motiverade med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat ...
23	Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap	... får anta direktiv som föreskriver om samordnings- och samarbetsåtgärder ...
64.3	Fri rörlighet för personer, tjänster och kapital (kapital och betalningar)	... får besluta om åtgärder som utgör ett steg tillbaka inom unionsrätten när det gäller liberaliseringen av kapitalrörelser till eller från ett tredjeland ...
77.3	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring)	... får anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument ...
81.3	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (civilrättsligt samarbete)	... ska föreskriva åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder ... samt* ... får anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ...
87.3	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (polissamarbete)	... får föreskriva åtgärder om operativt samarbete mellan behöriga myndigheter ...
89	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (polissamarbete)	... ska fastställa på vilka villkor och inom vilka gränser som de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som avses i artiklarna 82 och 87 får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat ...
113	Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning (bestämmelser om skatter och avgifter)	... ska anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter ...

Artikel	Avdelning (kapitel)	Rådet ...
115	Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning (tillnärmning av lagstiftning)	... ska utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknads upprättande eller funktion ...
118	Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning (tillnärmning av lagstiftning)	... ska fastställa bestämmelser om språkanvändningen i samband med europeiska rättigheter som säkerställer ett enhetligt skydd för immateriella rättigheter ...
126.14	Ekonomisk och monetär politik (ekonomisk politik)	... ska anta lämpliga bestämmelser som därefter ska ersätta det i artikel 126.14 nämnda protokollet ...
127.6	Ekonomisk och monetär politik (monetär politik)	... får, genom förordning, tilldela Europeiska centralbanken särskilda uppgifter i samband med tillsynen över kreditinstitut och andra finansinstitut med undantag av försäkringsföretag ...
153.2	Socialpolitik	... kan dels besluta om åtgärder som är avsedda att bl.a. främja samarbetet mellan medlemsstaterna, dels genom direktiv anta minimikrav i fråga om social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagarna då deras anställningsavtal slutar gälla, företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, anställningsvillkor för medborgare i tredje land som lagligt vistas inom unionens territorium ...
182.4	Forskning och teknisk utveckling samt rymden	... ska anta särskilda program ...
192.2 †	Miljö †	... ska besluta om dels bestämmelser av främst skattekaraktär, dels åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller sådana åtgärder som direkt eller indirekt berör tillgången till dessa resurser, markanvändning, med undantag av avfallshantering, åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning ... †
194.3	Energi	... ska föreskriva nödvändiga åtgärder för att uppnå målen i artikel 194.1 när dessa åtgärder är av främst fiskal karaktär ...

Artikel	Avdelning (<i>kapitel</i>)	Rådet ...
262	Institutionella bestämmelser (Europeiska unionens domstol)	... får anta bestämmelser för att i den omfattning som det beslutar ge Europeiska unionens domstol behörighet att avgöra tvister som rör tillämpningen av de rättsakter som antagits på grundval av fördragen och genom vilka europeiska immateriella rättigheter skapas ...
308	Institutionella bestämmelser (Europeiska investeringsbanken)	... kan ändra Europeiska investeringsbankens stadga ...

* Det beslut som avses i artikel 81.3 andra stycket ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande, ska beslutet inte antas. I avsaknad av invändningar får rådet anta beslutet.

† I detta fall ska rådet även höra Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén.

Arbetspromemoria 3: Bestämmelser om subsidiaritetsgranskning

Sammanfattning: Promemorian innehåller dels en kort redogörelse för riksdagens nuvarande möjligheter till subsidiaritetskontroll, dels en kort orientering av tidigare förslag och utredningar med avseende på riksdagens kontroll av subsidiaritetsprincipen i EU-lagstiftningen. Promemorian avslutas med några sammanfattande kommentarer.

Promemorian är kortfattad men innehåller omfattande underbilagor i syfte att tillåta en fördjupning i olika enskilda aspekter av frågan.

EU:s subsidiaritetsprincip

Artikel 5 i EU:s fördrag stipulerar bl.a. att principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av Europeiska unionens (EU) befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter. Enligt principen om tilldelade befogenheter ska EU endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska EU på de områden där unionen inte har *exklusiv befogenhet* vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

EU:s institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se *bilagorna 3:3–4*). De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i samma protokoll.

Riksdagens subsidiaritetskontroll – nuvarande möjligheter

Vad gäller aktuella bestämmelser har konstitutionsutskottet i sin behandling av Riksdagskommitténs förslag till nya riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågorna sammanfattat kommitténs utförliga redovisning av nuvarande möjligheter till subsidiaritetskontroll på följande sätt (bet. 2005/06:KU21 s. 17):

När det gäller subsidiaritetskontroll pekar Riksdagskommittén även på de möjligheter som står till buds inom ramen för gällande reglering. Inledningsvis erinras om att subsidiaritetsprincipen återfinns i artikel 5 i EG-fördraget och således redan i dag utgör en del av gällande gemenskapsrätt. Vidare erinras om det gällande protokollet till dagens EU- och EG-fördrag om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. I protokollet anges att Cosac får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som man finner lämpliga när det gäller unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området för frihet, säkerhet och rättvisa samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.

Riksdagskommittén konstaterar att med dess samlade förslag stärks utskottens ställning ytterligare, och det kommer därför att finnas ökat utrymme för utskotten att aktualisera subsidiaritetsfrågor. Kommittén framhåller att det är önskvärt att utskotten utnyttjar de möjligheter som står till buds. Därvid påpekas att subsidiaritetsprincipen kan aktualiseras om utskottet avger ett utlåtande över t.ex. en vitbok. Vid behandlingen av ett kommissionsförslag kan vidare ett utskott ta upp subsidiaritetsprincipen i kontakter med företrädare för regeringen eller i likhet med vad som redan gäller med stöd av sin initiativrätt ta upp frågan i ett betänkande till kammaren.

Vidare gäller att regeringens faktapromemorior över viktigare lagförslag från unionen ska innehålla både en sammanfattning av kommissionens motivering av lagförslaget enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och en kommentar av regeringen avseende kommissionens motivering som även bör redovisa regeringens slutsatser om subsidiaritetsprincipens tillämpning (jfr RK:s cirkulär 2 s. 3–5 samt *bilaga 3:1*).

Riksdagens subsidiaritetskontroll – tidigare förslag och utredningar

Riksdagskommitténs huvudbetänkande

Riksdagskommittén överlämnade till riksdagsstyrelsen *Riksdagen i en ny tid – huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté* i december 2005. I betänkandet föreslogs en intern arbetsordning för hanteringen av subsidiaritetskontrollen inom riksdagen. Nedan ges en kort sammanfattning av förslaget; en mer utförlig presentation ges i *bilaga 3:1*.

Sammanfattningsvis föreslogs att kommissionens utkast till lagstiftning (hädanefter: förslag) hänvisas av kammarkansliet utan motionsrätt till berört fackutskott för bedömning av om förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Om minst fem ledamöter av fackutskottet finner att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet frågan till konstitutionsutskottet genom protokollsutdrag eller yttrande.

Om också konstitutionsutskottet finner att det aktuella förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen föreslår konstitutionsutskottet kammaren att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Om konstitutionsutskottet inte finner anledning att föreslå kammaren att avge ett motiverat yttrande meddelar konstitutionsutskottet kammaren det genom ett protokollsutdrag.

Om konstitutionsutskottet uppmärksammar en fråga som fackutskottet inte anser bör föranleda något motiverat yttrande kan konstitutionsutskottet på eget initiativ föreslå kammaren att ett motiverat yttrande bör avges. Fackutskottet ska beredas tillfälle att yttra sig till konstitutionsutskottet innan förslaget till kammaren avges.

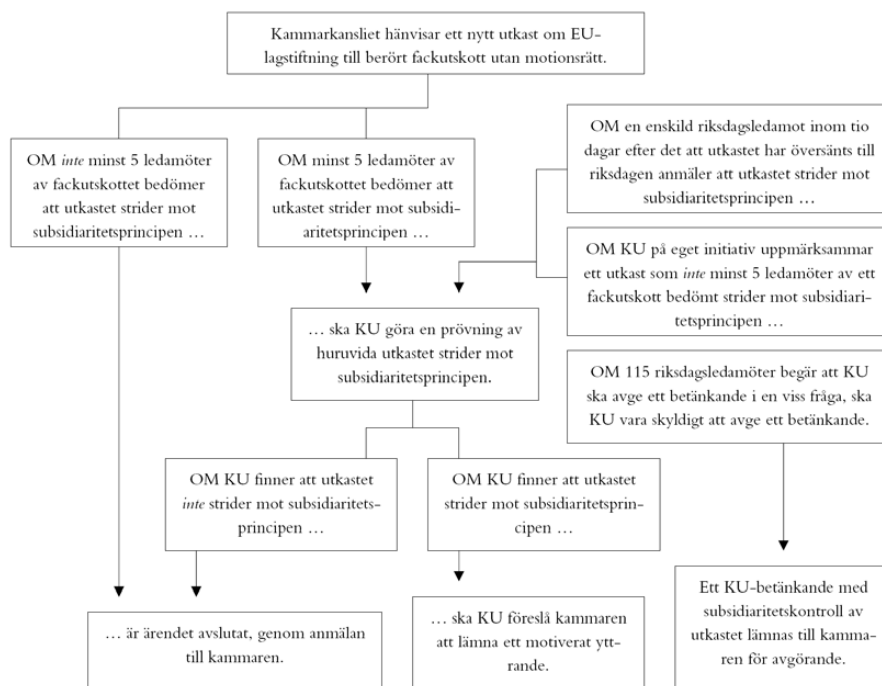
Om konstitutionsutskottet efter att ha inhämtat yttrande från fackutskottet anser att frågan inte bör prövas av kammaren är ärendet därmed avslutat.

Om en enskild ledamot anser att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen ska ledamoten ha rätt att anmäla förslaget till konstitutionsutskottet.

Anmälan bör ske inom tio dagar efter det att förslaget översänts till riksdagen. Konstitutionsutskottet har då att pröva frågan men behöver inte motivera sitt ställningstagande om det inte anser att någon åtgärd är påkallad. Konstitutionsutskottet avgör med sedvanliga omröstningsregler i utskottet om utskottet ska avge ett betänkande med förslag om motiverat yttrande till kammaren.

Om 115 ledamöter begär att konstitutionsutskottet ska avge ett betänkande i en viss fråga ska dock konstitutionsutskottet vara skyldigt att göra det.

FLÖDESSCHEMA ÖVER RIKSDAGSKOMMITTÉNS FÖRSLAG TILL SUBSIDIARITETSKONTROLL



Ovannämnda förslag på subsidiaritetskontroll krävde nya paragrafer i riksdagsordningens tionde kapitel, vilka lades fram i Riksdagskommitténs huvudbetänkande. I paragraferna angavs också vissa andra bestämmelser i riksdagsordningen som är tillämpliga vid behandlingen; dessa förslag återges i *bilaga 3:2*.

Tidigare promemorior från KU-kansliet

I en tidigare promemoria upprättad vid KU-kansliet redovisas vissa erfarenheter och reflektioner mot bakgrund av konstitutionsutskottets deltagande som sammanhållande organ i det försök med subsidiaritetskontroll som genomfördes under våren 2005 i riksdagen.

Frågan om vilken roll konstitutionsutskottet kan spela som sammanhållande organ behandlades i promemorian med utgångspunkt i två olika tänkbara sätt att se på innebörden av själva subsidiaritetskontrollen, nämligen som antingen ett *effektivitetstest*, dvs. ett instrument för att avgöra på vilken nivå syftet med normgivning bäst förverkligas, eller ett *sammanvägningstest*, dvs. ett instrument för att väga unionens intressen mot motstridiga nationella intressen.

Synen på subsidiaritetskontrollen som ett effektivitetstest torde ligga nära dåvarande EG-domstolens hittillsvarande tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Synen på subsidiaritetskontrollen som ett sammanvägningstest tar fasta på det skönmässiga bedömningsutrymme som kan inläsas i den definition av subsidiaritetsprincipen som ges i fördragen.

Promemorian konstaterade vidare att en subsidiaritetskontroll byggd på sammanvägningstestet är av begränsad betydelse som rättsligt påtryckningsmedel när det gäller att påverka det slutliga innehållet i en rättsakt. Främst kan en sådan kontroll tjäna som ett instrument för att i samverkan med andra nationella parlament framtvunga en omprövning av unionens utkast till lagstiftningsakter.

Avslutningsvis konstaterade promemorian att en roll för konstitutionsutskottet som sammanhållande organ torde kräva betydande arbetsinsatser samt att subsidiaritetskontroll utformad som ett effektivitetstest kräver avsevärt större arbetsinsatser än om motsvarande kontroll utformas som ett sammanvägningstest.

Sammanfattande kommentarer

I enlighet med det ovannämnda kan det konstateras att det för närvarande inte finns särskilda bestämmelser i riksdagsordningen eller andra gällande riktlinjer för riksdagens subsidiaritetskontroll av unionens utkast till lagstiftningsakter. Det förväntas dock att utskotten inom ramen för sin reguljära verksamhet, t.ex. vid behandling av utlåtanden över EU-handlingar eller utskottens behandling av ett kommissionsförslag tillämpar subsidiaritetsprincipens kriterier och bedömer unionens utkast till lagstiftningsakter som läggs fram inom det område där unionen inte har s.k. exklusiv kompetens.

Innan det nya Lissabonfördraget och eventuellt nya bestämmelser i riksdagsordningen har trätt i kraft kan inte konstitutionsutskottet föra frågor på andra utskotts områden till kammaren. Således kan inte konstitutionsutskottet utöva den samordnande roll eller vara det utskott som har kompetens att föra en fråga om motiverat yttrande till EU:s institutioner till kammaren, såsom skissades i Riksdagskommitténs huvudbetänkande. Dock kan ett utskott som önskar höra konstitutionsutskottets syn på en fråga bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig (jfr 4 kap. 8 § RO). Utskottet kan sedan ta ett utskottsinitiativ och föreslå kammaren ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör driva en viss linje i arbetet i EU med den aktuella frågan.

Givet ett ikraftträdande av Lissabonfördraget torde det vara av betydelse att aktualisera frågan om huruvida och på vilket sätt riksdagen ska förändra

sina interna arbetsrutiner i syfte att kunna genomföra en effektiv och avvägd subsidiaritetskontroll. Detta är av stor betydelse om riksdagen ska kunna tillgodoräkna sig möjligheterna som Lissabonfördragets nya protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna erbjuder.

En anpassning av Riksdagskommitténs ovan beskrivna förslag till Lissabonfördragets torde vara relativt enkel att bereda. Förändringar i Riksdagskommitténs förslag kräver större utrednings- och beredningsinsatser.

Det är även troligt att en utökad subsidiaritetskontroll av riksdagen skulle ställa krav på förändringar av regeringens information till riksdagen, t.ex. information om regeringens bedömning i faktapromemorior av kommissionens tillämpning av subsidiaritetsprincipen i utkastet till lagstiftning. Subsidiaritetskontrollens tidsfrist på åtta veckor för de nationella parlamentens möjligheter att avge ett motiverat yttrande och det faktum att faktapromemorior sällan (jfr bet. 2008/09:KU10 s. 125) överlämnas till riksdagen inom den gällande femveckorsfristen understryker behovet av att regeringens beredskap och förmåga att informera riksdagen om unionens lagstiftningsärenden stärks.

Bilaga 3:1 Riksdagskommitténs förslag till riksdagens nya subsidiaritetskontroll

Nedan återges den del av Riksdagskommitténs huvudbetänkande som behandlar en intern arbetsordning för hanteringen av subsidiaritetskontrollen inom riksdagen (se framst. 2005/06:RS3 s. 58–62):

När ett kommissionsförslag till lagstiftning inkommer till riksdagen fördelar kammarkansliet, i likhet med gällande ordning, förslaget till berört utskott enligt riksdagsordningens bestämmelser om ärendefördelning. I likhet med nuvarande hantering av faktapromemorior anmäls kommissionsförslaget i kammaren. Därmed syns det på kammarens föredragningslista och i kammarens protokoll. Motionsrätt på kommissionsförslagen föreligger ej.

Fackutskottet gör en bedömning av om förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Om utskottet finner att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, dvs. att inget yttrande skall avges till EU, meddelas detta kammaren och konstitutionsutskottet genom ett protokollsutdrag. Prövningen är därmed avslutad.⁵ Detta torde bli ordningen för det stora flertalet fall. De återstående få fallen som kan vara kontroversiella hanteras enligt följande.

Om fackutskottet finner att kommissionens förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet frågan till konstitutionsutskottet. Fackutskottet överlämnar samtidigt ett eget yttrande. Det räcker att fem ledamöter i fackutskottet begär att fackutskottet skall anmäla frågan till konstitutionsutskottet för att så skall ske. Därmed kan en minoritet i fackutskottet få frågan prövad i konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet har att utifrån fackutskottets yttrande ta ställning till frågan om kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. En av konstitutionsutskottets uppgifter i det enskilda fallet är att tillse att riksdagens tolkning och tillämpning av subsidiaritetsprincipen är konsekvent. I normalfallet bör inte konstitutionsutskottet göra någon egen prövning i sak av fackutskottets yttrande. Gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och fackutskottets uppgifter får utvecklas i praxis, men huvudansvaret för subsidiaritetsprövningen bör åvila fackutskotten.

Om konstitutionsutskottet finner att det aktuella förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen föreslår konstitutionsutskottet kammaren att avge ett motiverat yttrande till EU:s institutioner. Om konstitutionsutskottet inte finner anledning att föreslå kammaren att avge ett motiverat yttrande meddelar konstitutionsutskottet kammaren och fackutskottet det genom ett protokollsutdrag.

Om konstitutionsutskottet uppmärksammar en fråga som fackutskottet inte anser bör föranleda något motiverat yttrande kan konstitutionsutskottet på eget initiativ föreslå kammaren att ett motiverat yttrande bör avges. Fackutskottet skall anmodas att yttra sig till konstitutionsutskottet innan förslaget till kammaren avges. Om konstitutionsutskottet efter att ha inhämtat yttrande från fackutskottet anser att frågan inte bör prövas av kammaren är ärendet därmed avslutat. Skälen bör anges i ett protokollsutdrag som tillställs berört fackutskott.

En enskild ledamot bör ha rätt att anmäla till konstitutionsutskottet om ledamoten anser att ett kommissionsförslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Anmälan bör ske inom tio dagar efter det att kommissionsförslaget

⁵ Som redovisas nedan kan dock lagförslaget prövas av konstitutionsutskottet på eget initiativ eller efter anmälan av enskild ledamot. Vidare kan 115 ledamöter få till stånd en prövning.

översänts till riksdagen. Konstitutionsutskottet har då att pröva frågan, men behöver inte motivera sitt ställningstagande om det inte anser att någon åtgärd är påkallad. Av konstitutionsutskottets protokoll skall dock framgå att den enskilde ledamotens anmälan har prövats.

Konstitutionsutskottet avgör med sedvanliga omröstningsregler i utskottet (se 4 kap. 15 och 16 §§ RO) om utskottet skall avge ett betänkande med förslag om motiverat yttrande till kammaren. Om 115 ledamöter begär att konstitutionsutskottet skall avge ett betänkande i en viss fråga skall dock konstitutionsutskottet vara skyldigt att göra det. Därmed kan en minoritet i riksdagen få frågan prövad i kammaren. Antalet ledamöter, 115 stycken, är samma antal som enligt gällande riksdagsordning kan begära att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas. Talmannen är enligt 2 kap. 6 § RO skyldig att inom tio dagar från det att en sådan begäran framställs kalla kammaren till sammanträde, något som blir aktuellt om behandlingen av subsidiaritetsfrågan i konstitutionsutskottet äger rum t.ex. under sommaren. Om 115 ledamöter enligt den nu föreslagna regleringen begär att konstitutionsutskottet skall avge ett betänkande till kammaren förutsätts kammaren behandla konstitutionsutskottets betänkande innan subsidiaritetskontrollens tidsfrist om sex veckor gått ut.

Riksdagens kontroll av subsidiaritetsprincipen kommer att kräva goda och ofta informella kontakter mellan konstitutionsutskottet och fackutskotten. Vidare kommer krav att ställas på snabb information från regeringen. Utskottens rätt till information från regeringen om EU-arbetet (4 kap. 11 § RO) gäller också för subsidiaritetsprövningen. Det är naturligt att ett utskott ber att få ta del av regeringens syn, t.ex. i en faktapromemoria, på de frågor som kan vara kontroversiella. Enligt gällande riktlinjer skall faktapromemorian överlämnas till kammarkansliet inom fem veckor från det att det aktuella förslaget överlämnats till rådet i svensk översättning.

I Riksdagskommitténs huvudbetänkande angavs även att det danska systemet där regeringen åläggs att redovisa sin syn på viktigare förslags överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen senast inom två veckor kunde tjäna som ett riktmärke också för svensk del, även om det i enskilda fall kan finnas anledning att få snabbare information än så. För svenskt vidkommande gjordes i betänkandet den iakttagelsen att om regeringen finner det lämpligt kan den i t.ex. en särskild promemoria meddela berört utskott och konstitutionsutskottet sin syn på förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Regeringen kan återkomma om övriga aspekter på förslaget inom den normala femveckorsgränsen för faktapromemorior.

Bilaga 3:2 Riksdagskommitténs förslag på ändringar i riksdagsordningen (jfr framst. 2005/06:RS3 s. 193–198)

Ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att nuvarande 10 kap. 3, 4 och 5–9 §§ samt tilläggsbestämmelserna 10.5.1 och 10.7.1–4 skall betecknas 10 kap. 4, 5 och 10–14 §§ respektive 10.10.1 och 10.12.1–4,

dels att 4 kap. 4 §, 10 kap. 2 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 5.12.1 samt rubriken närmast före 10 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att nya 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas fem nya paragrafer, 10 kap. 3, 6–9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 §, *10 kap. 6, 7 och 9 §§* samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

4.6.2

Finansutskottet skall bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. växel och checkrätt,
4. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
5. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
6. den kommunala ekonomin,
7. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
8. statens egendom och upphandling i allmänhet,
9. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
10. budgettekniska frågor.

Utskottet skall även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Nuvarande lydelse

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen* bereds av finansutskottet.

Föreslagen lydelse

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *unionen* bereds av finansutskottet.

5 kap.

5.12.1

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, 7 Internationellt bistånd, 8 Invandrare och flyktingar, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Arbetsmarknad, 14 Arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen*.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som skall innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

10 kap.

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på kommissionens förslag

Regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission* som regeringen bedömer

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på utkast till rättsakter

Regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de *utkast till rättsakter inom Europeiska unionen enligt artikel I-33 i fördraget om upp-*

2 §

Nuvarande lydelse

som betydelsefulla.

Föreslagen lydelse

rättande av en konstitution för Europa som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Information från Europeiska unionen

3 §

Riksdagen erhåller information om arbetet i Europeiska unionen enligt fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Tilläggsbestämmelse

10.3.1

Nationella parlament erhåller enligt fördraget om upprättande av en konstitution för Europa följande dokument.

1. Dokument enligt del I–IV. Utkast till ändringar av fördraget (artikel IV-443.1). Initiativ från Europeiska rådet om förenklat förfarande för ändring (artikel IV-444.3).

2. Dokument enligt protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.

Artikel 1

Kommissionens samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden). Kommissionens årliga lagstiftningsprogram samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi.

Artikel 2

Utkast till europeiska lagstiftningsakter.

Artikel 5

Dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från rådets möten då det diskuteras utkast till europeiska lagstiftningsakter.

Nuvarande lydelse

4 §

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *skall tillställas* riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission*, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 § för granskning hänvisa dessa dokument till det utskott inom vars ämnesområde dokumentets innehåll hör hemma. Ett dokument får inte delas mellan två eller flera utskott om det inte finns särskilda skäl för det. Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 och 11 §§ tillämpliga. Utskott skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet skall avge ett utlåtande till kammaren med anledning av utskottets granskning. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggbestämmelser.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

*Föreslagen lydelse**Artikel 7*

Revisionsrättens årsrapport.

3. Dokument enligt protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Artikel 4

Utkast och ändrade utkast till europeiska lagstiftningsakter. Europaparlamentets lagstiftningsresolutioner och rådets ståndpunkter.

Artikel 9

Kommissionens årliga rapport om tillämpningen av artikel 1-11 (Grundläggande principer).

5 §

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *översänds till riksdagen från Europeiska kommissionen enligt artikel 1 i protokollet* om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *utkast till europeiska lagstiftningsakter*, skall behandlas på samma sätt.

Subsidiaritetskontroll

6 §

Med anledning av det protokoll som finns fogat till fördraget om upprättande av en konstitution för

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Europa skall riksdagen pröva om ett utkast till en europeisk lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för prövning hänvisa ett utkast till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser. Vid utskottets prövning av utkastet är 4 kap. 8 § tillämplig.

Om en riksdagsledamot anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen får ledamoten anmäla detta till konstitutionsutskottet. En anmälan från en riksdagsledamot skall inkomma inom tio dagar efter det att utkastet översänts till riksdagen.

Om minst fem ledamöter av ett annat utskott än konstitutionsutskottet vid sin prövning kommer fram till att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen skall utskottet anmäla detta till konstitutionsutskottet genom protokollsutdrag eller yttrande. I annat fall anmäler utskottet genom protokollsutdrag till kammaren att utskottet inte funnit att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Vid beslutet om yttrande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

7 §

Konstitutionsutskottet skall pröva om ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen om en riksdagsledamot eller ett annat utskott efter egen prövning av utkastet anmält detta till utskottet.

Även utan sådana anmälningar kan konstitutionsutskottet ta initiativ till en sådan prövning. I ett sådant fall skall det berörda utskottet beredas tillfälle att yttra sig.

Om konstitutionsutskottet anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen skall utskottet avge ett betänkande till kammaren med förslag om avgivande av ett motiverat

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Konstitutionsutskottet skall också avge ett betänkande till kammaren i frågan om minst etthundrafemton av riksdagens ledamöter begär det.

Vid beslutet om betänkande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Om konstitutionsutskottet efter prövning enligt första stycket i denna paragraf inte finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet detta genom protokollsutdrag till kammaren.

8 §

Kammaren beslutar om betänkandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

9 §

Initiativ om förenklat förfarande för ändring av fördraget enligt artikel IV-444 skall behandlas i enlighet med 6–8 §§.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Bilaga 3:3 Kort sammanställning från 1997 års protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt protokollet om de nationella parlamentens roll i EU

Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997)

Enligt artikel 1 gäller att varje institution när den utövar sina befogenheter ska säkerställa att subsidiaritetsprincipen följs. Den ska också säkerställa överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, enligt vilken gemenskapen inte ska vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragets mål.

Enligt artikel 2 gäller att tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska ske med iakttagande av de allmänna bestämmelserna och av fördragets mål.

Artikel 3 stadgar att subsidiaritetsprincipen inte innebär ett ifrågasättande av de befogenheter som Europeiska gemenskapen på grund av fördraget och i enlighet med domstolens tolkning förfogar över. Vidare anförs i artikeln att subsidiaritetsprincipen tillhandahåller en vägledning för hur dessa befogenheter ska utövas på gemenskapsnivå och att subsidiariteten är ett dynamiskt begrepp och bör tillämpas mot bakgrund av de mål som uppställs i fördraget. Den gör det möjligt att, när omständigheterna kräver det, utvidga räckvidden för gemenskapsåtgärder som vidtas inom ramen för gemenskapens befogenheter, och omvänt att inskränka dessa åtgärder eller upphöra med dem när de inte längre är berättigade.

Protokoll om de nationella parlamentens roll i EU (1997)

Enligt artikel 1 gäller bl.a. att samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) skyndsamt ska tillställas medlemsstaternas nationella parlament.

Enligt artikel 2 gäller att kommissionens förslag till lagstiftning ska göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt.

Slutligen gäller enligt artikel 3 i protokollet att en sexveckorsperiod ska förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut, i brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges.

Med avseende på interparlamentariskt samarbete stadgar artiklarna 4–7 bl.a. att den konferens mellan organ för EG-frågor, nedan kallad Cosac, som inrättades i Paris den 16–17 november 1989 får dels bidra med allt som den finner att Europeiska unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt på grundval av utkast till lagtexter som företrädare för medlemsstaternas regeringar med hänsyn till frågans art i samförstånd får besluta att tillställa Cosac, dels att Cosac får granska alla lagförslag eller initiativ som rör upprättandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa som direkt kan påverka enskilda

personers fri- och rättigheter, dels att Cosac får överlämna till Europaparlamentet, rådet och kommissionen alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna, dels att bidrag från Cosac inte på något sätt ska vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.

Bilaga 3:4 Kort sammanställning från 2007 års protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt protokollet om de nationella parlamentens roll i EU

(Dessa protokoll gäller endast efter Lissabonfördragets ikraftträdande)

Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (2007)

Protokollet är tillämbart på samtliga utkast till lagstiftningsakt som kommer från Europeiska unionen. I protokollet avses med *utkast till lagstiftningsakt* sådana förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken, som syftar till antagande av en lagstiftningsakt.

Enligt artikel 4 gäller dels att kommissionen, Europaparlamentet och rådet ska översända alla utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionens lagstiftande institutioner (dvs. rådet och Europaparlamentet). Vidare gäller att efter antagandet ska Europaparlamentet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten.

Enligt artikel 5 gäller bl.a. att utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Artikel 6 i protokollet stadgar bl.a. att varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament får, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds, lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament ska i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.

Artikel 7 i protokollet anger vissa trösklar med avseende på hur många av de nationella parlamenten som ska avge ett motiverat yttrande enligt artikel 6 för att förslagsställaren ska ompröva sitt utkast. För en schematisk beskrivning av hur förfarandet i protokollets artikel 7 fungerar, se *bilaga 3:5*.

Enligt artikel 8 gäller att en medlemsstats nationella parlament eller en kammare i en medlemsstats nationella parlament via sin regering kan väcka talan vid unionens domstol om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen. Domstolen prövar denna talan.

Protokoll om de nationella parlamentens roll i EU (2007)

Utöver det ovannämnda protokollet återfinns i unionens fördrag ytterligare ett protokoll av särskild betydelse för de nationella parlamenten: protokollet om de nationella parlamentens roll i EU. Detta protokoll uppmuntrar till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet.

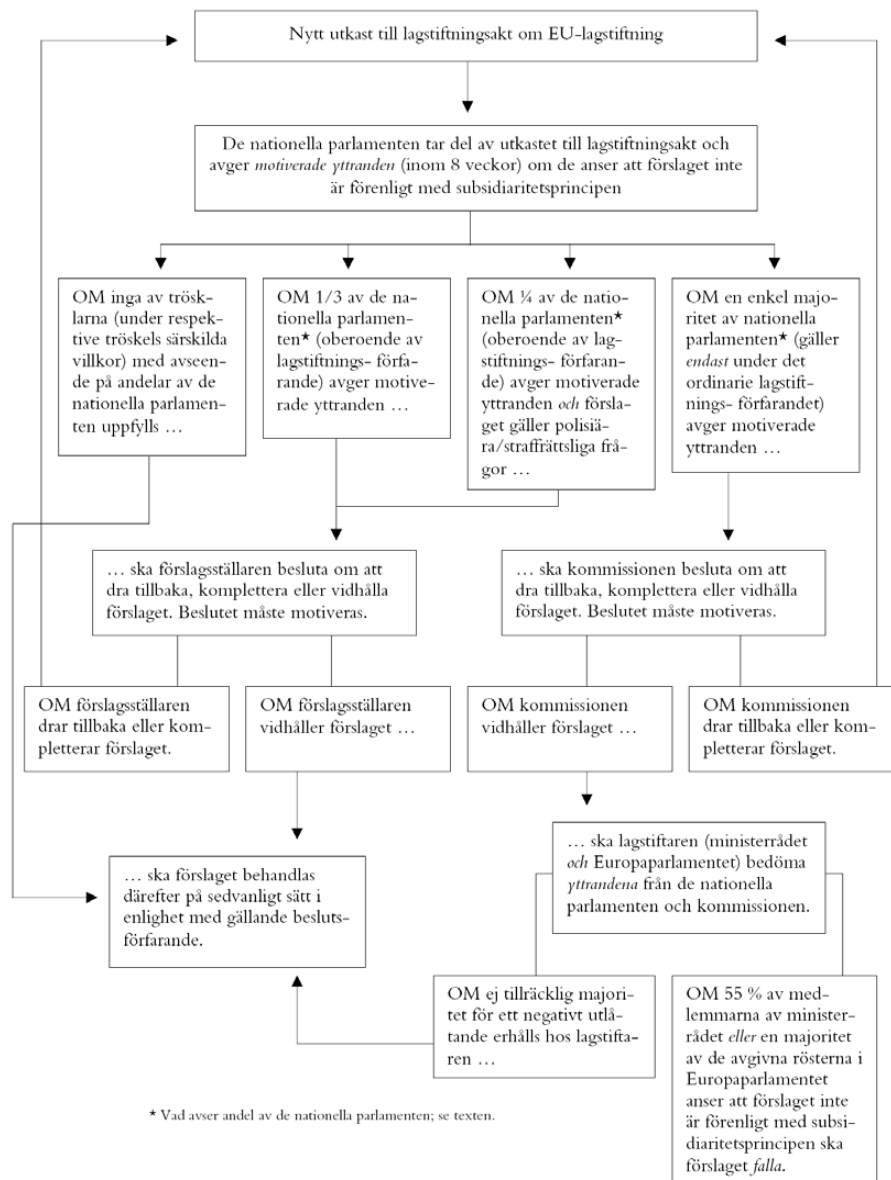
Enligt artikel 1 gäller bl.a. att kommissionen ska översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen ska också översända det årliga lagstiftningsprogrammet och alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet.

Enligt artikel 3 gäller bl.a. att de nationella parlamenten kan, i enlighet med förfarandet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande om huruvida ett utkast till lagstiftning är förenligt med subsidiaritetsprincipen (se ovan).

Enligt artikel 4 gäller att en tidsfrist på åtta veckor ska iaktas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges i rådets akt eller ståndpunkt.

Med avseende på interparlamentariskt samarbete stadgar artikel 10 att en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får överlämna alla bidrag som den finner lämpliga till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

Bilaga 3:5 Proceduren enligt artikel 7 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna på EU-nivå



Förklaring av vad som avses som andel av nationella parlamenten

När det talas om ”andelar av nationella parlamenten” innebär det inte att varje medlemsstat räknas som en röst.

Artikel 7 § 1 andra stycket anger att varje nationellt parlament ska tilldelas två (2) röster. I medlemsländer med s.k. tvåkammerssystem ska en (1) röst tillfalla *varje* kammare.

I artikel 7 § 2–3 i utkastet till protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (hädanefter: protokollet) preciseras att med en tredjedel, en fjärdedel eller en enkel majoritet avses andelar av de *röster* som tilldelats de nationella parlamenten i enlighet med artikel 7 § 1 andra stycket.

Förklaring av vad som avses med förslag och förslagsställaren

I enlighet med artikel 3 i protokollet avses med begreppet ”förslag” (i protokollet benämnt ”utkast till lagstiftningsakt”) följande: förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater eller Europaparlamentet, begäran från EU-domstolen eller Europeiska investeringsbanken och rekommendationer från Europeiska centralbanken.

Med förslagsställaren avses i flödesschemat den förslaget kommer från. I artikel 7 § 2 andra stycket anges att det är kommissionen eller, där det är tillämpligt, gruppen medlemsstater, Europaparlamentet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken, om förslaget kommer från dem, som avgör om förslaget ska dras tillbaka, kompletteras eller vidhållas.

Artikel 7 § 1 första stycket anger att Europaparlamentet, ministerrådet och kommissionen, och där det är tillämpligt, gruppen medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken, om förslaget härrör från dem, som ska ta del av de nationella parlamentens utlåtanden om subsidiaritetsprincipen.

När det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas kommer förslaget nästan alltid från kommissionen. I vissa fall kan en lagstiftningsakt bli föremål för det ordinarie lagstiftningsförfarandet på initiativ av en grupp medlemsstater, på rekommendation av Europeiska centralbanken eller på begäran av domstolen (se artikel 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Det s.k. orange kortet som åsyftas i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och som träder i kraft när en enkel majoritet av de nationella parlamenten avger motiverade yttranden *gäller endast förslag* som framlagts av kommissionen under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Arbetspromemoria 4: Väckande av talan vid EU-domstolen om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen

Sammanfattning: Enligt artikel 8 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna gäller bl.a. att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen som har väckts av en medlemsstat bl.a. på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament.

Under gällande svensk rätt kan riksdagen tillkännage regeringen som sin mening att Sverige ska väcka en sådan talan vid EU-domstolen som nämns i artikel 8. Riksdagskommitténs tidigare bedömning, av en i det konstitutionella fördraget liktydlig bestämmelse, var att *någon ändring av riksdagsordningen inte krävdes*.

Denna bedömning gäller än, förutsatt att riksdagen inte önskar en ordning där regeringen *ska åläggas* att väcka en talan vid EU-domstolen.

Artikel 8

Enligt artikeln gäller bl.a. att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen som har väckts, i enlighet med de närmare bestämmelserna i artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, av en medlemsstat eller som i enlighet med denna medlemsstats rättsordning har överlämnats av denna på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament.

Artikeln berör även Regionkommitténs möjligheter att väcka talan; denna aspekt lämnas därhän i denna promemoria.

Artikel 263 i EUF-fördraget

Av artikel 263 framgår bl.a. att Europeiska unionens domstol ska granska lagenligheten av dels sådana lagstiftningsakter som antas av rådet, av kommissionen eller av Europeiska centralbanken och som inte är rekommendationer och yttranden, samt sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och av Europeiska rådet och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man, dels sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. För detta ändamål ska domstolen vara behörig att pröva talan som väcks av en medlemsstat, av Europaparlamentet, av rådet eller av kommissionen om bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördragen eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller om maktmissbruk.

Vidare anges i artikeln att talan som avses i denna artikel ska väckas inom *två månader* från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, allt efter omständigheterna.

Riksdagskommitténs betänkande

Frågan om möjlighet att väcka talan vid domstolen behandlades redan av Riksdagskommittén i sitt betänkande (jfr framst. 2005/06:RS3 s. 64–65). Följande anfördes då:

I det nya EU-fördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna sägs följande (artikel 8, kursiv här):

”Europeiska unionens domstol är behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken talan enligt villkoren i artikel III-365 i konstitutionen väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den *på dess nationella parlaments vägnar* eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning.”

Talan skall väckas inom två månader efter det att rättsakten antagits. Det är samma tidsgräns för väckande av talan som i gällande fördrag. Riksdagen kan redan i dag genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att väcka en fråga vid EG-domstolen. Således ändrar den nya bestämmelsen inte mycket på riksdagens faktiska möjligheter att agera i syfte att få till stånd en prövning i EG-domstolen.

Enligt kommitténs bedömning krävs inte någon ändring av riksdagsordningen med anledning av denna bestämmelse. Gällande regler om utskottsinitiativ innebär att ett utskott kan – utan att någon motion föreligger – föreslå kammaren ett tillkännagivande till regeringen med en uppmaning att väcka talan vid EG-domstolen.

Möjligheten till prövning vid domstolen pekar dock på vikten av att utskotten följer vilken lagstiftning som antas inom EU. Om riksdagen har avgivit ett motiverat yttrande i en viss fråga är det naturligt att berört utskott noga följer hur frågan hanteras på EU-nivå. Om förslaget till rättsakt antas utan att riksdagens synpunkter har beaktats kan det finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder, t.ex. begäran om domstolsprövning, bör vidtas.

Riksdagens tillkännagivande

Av en kanslipromemoria författad inom ramen för konstitutionsutskottets beredning av utskottets redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser (bet. 2005/06:KU34) framgår bl.a. att riksdagens möjlighet att göra tillkännagivanden till regeringen inte är grundlagsreglerad utan bygger på konstitutionell praxis.

Utrymmet för tillkännagivanden begränsas av skilda bestämmelser i regeringsformen. Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna och enligt 11 kap. 2 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstolar i övrigt ska tillämpa rättsregler i särskilda fall. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får ingen myndighet, ej heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska i särskilt fall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av en lag. Ytterligare en begränsning som hindrar tillkännagivanden till andra förvaltningsmyndigheter än riksdagens ligger i 1 kap. 6 § och 11 kap. 6 § reger-

ingsformen som stadgar att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Sammantaget innebär dessa bestämmelser att tillkännagivandena ska ställas till regeringen om frågan ligger utanför riksdagsområdet, att de inte får röra rättstillämpningen i enskilda fall och att den önskade åtgärden måste falla inom ramen för gällande författningar.

Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 101) diskuterade formen för riksdagens beslut. Något hinder för riksdagen att fatta s.k. principbeslut eller att över huvud taget fatta beslut i form av riktlinjer, uttalanden och dylikt fanns inte. En sådan mer obestämd beslutsform kunde enligt Grundlagberedningen ofta vara ändamålsenlig, bl.a. därigenom att den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium innan möjligheterna att variera ställningstagandenas innehåll har begränsats genom omfattande förarbeten. Beslut av detta slag blir enligt Grundlagberedningen inte rättsligt bindande men kan givetvis alltefter omständigheterna medföra en "politisk" bundenhet.

Andra medlemsstaters författningar

En förfrågan från Europaparlamentet (EP) inkom via ECPRD till alla nationella parlament inom EU med anledning av artikel 8 i det till Lissabonfördraget fogade protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. EP-frågan gäller vilka åtgärder som vidtagits för att möjliggöra en tillämpning av artikeln. Nedan sammanfattas de svar som inkommit.

Finland – Lissabonfördragets nya bestämmelser kommer att kräva ändringar av Eduskuntas motsvarighet till riksdagsordning (hädanefter används begreppet arbetsordning). Dessa är förberedda och avstämda av partigrupperna, men underställs kammaren för beslut först efter att ett närmare datum för ikraftträdande av fördraget bestämts.

De tilltänkta tilläggen i Eduskuntas arbetsordning innebär att stora utskottet kommer att kunna hänvisa ett betänkande till kammaren med förslag om att kammaren godkänner en resolution där regeringen åläggs att väcka talan i EU-domstolen. Vidare redogörs för följande kommentar i Eduskuntas svar:

Art. 8 såväl som båda protokollen om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt de nationella parlamentens roll ses med viss tveksamhet. Med utgångspunkt i relationen mellan den finländska grundlagen och EU ses nationella parlament som det främsta statsorganet inom respektive medlemsstat. Parlamentens ståndpunkter skulle och borde normalt återspeglas i de ställningstaganden som medlemsstaterna uttrycker t.ex. i rådet. Det är svårt att förstå hur regeringarnas ställningstaganden kan skilja sig från sina respektive parlament. Idén att nationella parlament korresponderar direkt med kommissionen ses som främmande. Ännu mer främmande synes vara den situation där regeringar och parlament företräder skilda positioner inom EU.

Vidare anses inte de nationella parlamenten utrustade med ett mandat som tillåter dem att handla som part i mål. Det skulle även uppfattas som märkligt för parlamenten att väcka talan i domstol mot rådsbeslut där deras nationella regeringar deltagit.

Storbritannien (underhuset och överhuset) – Inga förändringar har genomförts. Man avvaktar huruvida Lissabonfördraget träder i kraft eller inte. I svaret bifogas även protokollsutdrag från diskussioner om det konstitutionella fördraget. I övrigt kan det nämnas att den s.k. *European Scrutiny Committee* den 21 oktober 2008 lade fram en rapport om bl.a. subsidiaritet och de nationella parlamentens roll. I rapporten berörs dock artikel 8 nästan inte alls.

Spanien (deputeradekammare och överhuset) – I svaret skissas en ny procedur (som alltså kräver förändrad arbetsordning):

- 1) Inom fyra veckor från det att en lagstiftningsakt publicerats kan två parlamentariska grupper eller 1/5 av det spanska EU-utskottets (som samlar båda kamrar) medlemmar begära att frågan om väckande om talan med anledning av åsidosättande av subsidiariteten debatteras.
- 2) EU-utskottet debatterar och beslutar i frågan inom sex veckor efter att lagstiftningsakten publicerats, dock kan två parlamentariska grupper eller 1/5 av det EU-utskottets medlemmar när som helst innan utskottet fattat sitt beslut hänvisa beslutet till de båda kamrarna.
- 3) Regeringen kan vägra att väcka talan genom att hänvisa till nationella intressen. För detta krävs att ett statsråd redogör och rättfärdigar denna vägran för EU-utskottet.
- 4) Respektive kammare kan begära, i enlighet med dess egen arbetsordning, att regeringen avbryter väckande av en talan.

Tyskland (Bundesrat och Bundestag) – Enligt ett förslag till ändring i den tyska grundlagen kommer det, om Lissabonfördraget ratificeras, att räcka med att en fjärdedel av förbundsdagens eller förbundsrådets ledamöter yrkar att respektive kammare ska överlämna en begäran om att väcka talan i EU-domstolen för att regeringen ska göra det. Ändringen av den tyska grundlagen har ännu inte genomförts.

Polen (senaten och underhuset) – Enligt svar från dels senaten, dels underhuset (*Sejm*) framgår bl.a. att det finns ett behov av en separat rättslig grund (utöver senaten och underhusets nuvarande arbetsordning) om senaten och underhuset önskar utöva de befogenheter som beskrivs under artikel 8. I ett utkast till en lag om samarbete mellan senaten och Sejm samt regeringen ska premiärministern inom 7 dagar från det att regeringen emottagit en resolution från antingen senatens eller underhusets talmän väcka talan i enlighet med resolutionen. Enligt utkastet ska regeringen företräda Polen i domstolsförhandlingarna. Lagen har ännu inte godkänts sedan Irlands nej till fördraget.

Litauen – Enligt Litauens författning framgår att parlamentet kan begära att regeringen väcker talan i EU-domstolen (i likhet med riksdagens tillkännagivande). Inga förändringar i parlamentets arbetsordning har genomförts med anledning av artikel 8.

Lettland – Inga förändringar har skett. Preliminära diskussioner pekar på att förändringar av grundlagen och/eller parlamentets arbetsordning inte behövs.

Italien – Några förändringar har ännu inte skett. En utredning på tjänstemannanivå om effekterna av Lissabonfördraget bedömde att ändringar i dels parlamentets arbetsordning, dels lagen som styr förhållandet mellan parlamentet och regeringen i EU-frågor kan föreligga.

Frankrike (senat och deputeradekammare) – Enligt artikel 88-6 i den franska konstitutionen kan 60 deputerade eller 60 senatorer besluta om en resolution till regeringen om att den ska väcka talan vid EU-domstolen.

Österrike – Informella diskussioner om förändringar av grundlagen i ljuset av Lissabonfördragets bestämmelser har hållits. Inga konkreta lagförslag har lagts fram.

Vad gäller parlamenten i *Bulgarien, Estland, Danmark, Grekland, Slovakien, Slovenien, Rumänien* anges att inga åtgärder med anledning av artikel 8 ännu har genomförts eller diskuterats.

Sammanfattning av svaren från andra EU-parlament

Av svaren framgår dels att flera parlament inte har genomfört några ändringar, dels att några parlament har en ordning där parlamentet tillkännager regeringen om behovet av att väcka talan i enlighet med artikel 8, dels att det i enstaka fall finns minoritetsmekanismer som ger parlamentet rätt att begära att regeringen väcker talan.

Sammanfattande kommentarer

Under gällande svensk rätt kan riksdagen tillkännage regeringen som sin mening att Sverige ska väcka talan vid EU-domstolen om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagskommitténs tidigare bedömning var att det inte krävdes någon ändring av riksdagsordningen med anledning av en i det konstitutionella fördraget liktydig bestämmelse.

Bedömningen som riksdagskommittén redogjort för är ännu aktuell, förutsatt att riksdagen inte önskar en ordning där regeringen ska åläggas att vidarebefordra en sådan begäran om att väcka åtal som nämns i artikel 8 i protokoll 2 i Lissabonfördraget.

Arbetspromemoria 5: Utkast till lagstiftningsakter 2007–2008

Bakgrund

Promemorian behandlar dels antalet utkast till lagstiftningsakter för åren 2006–2008 och den månatliga fördelningen över ett kalenderår av dessa, dels en bedömning av vilka utkast under 2007 och 2008 som ryms inom EU:s s.k. exklusiva befogenheter (och därmed inte kan vara föremål för riksdagens bedömning med avseende på subsidiaritetsprincipens tillämpning) och vilka som ryms inom de s.k. delade befogenheterna.

Sammanställningen bygger på en behandling av uppgifter från de s.k. Prelexdatabasen. Med utkast till lagstiftningsakter menas i denna promemoria direktiv och förordningar. Förslag som gäller tredje pelaren omfattas inte av sammanställningen eftersom dessa dels är relativt få till antalet (endast 20 förslag till rambeslut har lämnats under perioden 1999–2008⁶), dels ligger samtliga inom det delade befogenhetsområdet.

Begrepp

Med ett utkast till lagstiftning inom det s.k. *exklusiva befogenhetsområdet* åsyftas att ett förslag från kommissionen avser ett område där gemenskapen är ensam behörig, och då subsidiaritetsprincipen därför inte är tillämplig. Med ett utkast till lagstiftning inom det s.k. *delade befogenhetsområdet* åsyftas ett förslag där subsidiaritetsprincipen är tillämplig. Sammanställningen och definitionen av vilka utkast som faller inom respektive utanför t.ex. det exklusiva befogenhetsområdet har utgått från den egentliga ordalydelsen i kommissionens utkast (dvs. huruvida kommissionen själv anger i utkastet huruvida subsidiaritetsprincipen är tillämplig eller ej).

⁶ Dessa är förslagen till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte KOM(2007) 654, ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism KOM(2007) 650, en europeisk övervakningsorder vid förfaranden mellan Europeiska unionens medlemsstater före rättegång KOM(2006) 468, organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll KOM(2005) 690, utbyte av uppgifter enligt principen om tillgänglighet KOM(2005) 490, skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete KOM(2005) 475, stärkta straffrättsliga åtgärder mot intrång i immateriella rättigheter KOM(2005) 276-2, beaktande av fällande domar avkunnade i en av Europeiska unionens medlemsstater vid ett nytt brottmålsförfarande i en annan medlemsstat KOM(2005) 91, bekämpande av organiserad brottslighet KOM(2005) 6, vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål i Europeiska unionen KOM(2004) 328, ett europeiskt bevisupptagningsbeslut avseende föremål, handlingar eller uppgifter som ska företas i brottmål KOM(2003) 688, förstärkning av det straffrättsliga regelverket för bestraffning av föroreningar orsakade av fartyg KOM(2003) 227, angrepp mot informationssystem KOM(2002) 173, bekämpande av rasism och främlingsfientlighet KOM(2001) 664, en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna KOM(2001) 522, bekämpande av terrorism KOM(2001) 521, minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel KOM(2001) 259, åtgärder för att bekämpa människohandel KOM(2000) 854-2, åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi KOM(2000) 854-3 samt bekämpning av bedrägeri och förfälskning som rör andra betalningsmedel än kontanter KOM(1999) 438.

Sammanfattning

Mot bakgrund av sammanställningen kan man uppskatta det *genomsnittliga antalet utkast* till lagstiftningsakter vars tillämpning av subsidiaritetsprincipen ska granskas av riksdagen i enlighet med proceduren som anges i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till ungefär *sex per månad*. Följande mönster i aktiviteten gällande EU-lagstiftning kan även identifieras: (1) *antalet utkast stiger* under perioderna *juni–juli* och *oktober–december*; (2) *under augusti månad minskar antalet utkast*.

Sammanställningen (se tabellen nedan) visar vidare att av samtliga utkast till direktiv och förordningar för perioden 2007–2008 tillhörde 31 % det s.k. delade befogenhetsområdet och 69 % föll under EU:s s.k. exklusiva befogenheter.

År	Exklusiv befogenhet (antal/andel)	Delad befogenhet (antal/andel)	Totalt antal
2007	162 (72 %)	62 (28 %)	224
2008	169 (66 %)	89 (34 %)	258
Totalt	331 (69 %)	151 (31 %)	482

Av sammanställningen kan man utläsa att andelen (56 %) av samtliga direktiv under perioden 2007–2008 som faller inom det s.k. delade befogenhetsområdet (dvs. där subsidiaritetsprincipen är tillämplig) är betydligt större än andelen (22 %) av samtliga förordningar för samma period. Det sistnämnda förklaras inte minst av att många förordningar föreslås på tull- och handelsområdet, där unionen åtnjuter s.k. exklusiv befogenhet.

Vidare kan det påpekas att andelen förordningar och direktiv som i sig utgör ändringar av redan gällande förordningar eller direktiv uppgår till drygt hälften (46–48 %) och att dessa utkast till ändring av redan befintlig lagstiftning torde vara relativt sett mindre arbetskrävande vad gäller granskningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning än utkast som gäller ny lagstiftning.

En granskning av hänvisningen av de utkast till lagstiftningsakter som presenterades av kommissionen under perioden 2007–2008, och vilka innebär en granskning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, visar att främst *trafik- samt miljö- och jordbruksutskotten* är de utskott som *tog emot flest utkast*.

De utskott som under samma period tog emot några få, eller inga, utkast till lagstiftningsakter var konstitutions-, utrikes-, försvars-, kultur- samt utbildningsutskotten.

Sammanställning av utkast till lagstiftningsakter

I tabell I och II (se nedan) görs en åtskillnad mellan direktiv respektive förordningar och s.k. direktiv respektive förordningar om ändring i direktiv eller förordning⁷. Denna åtskillnad görs eftersom vissa direktiv respektive för-

⁷ Vidare har även dels direktiv med undantag (s.k. *derogation*) från gällande direktiv för vissa enskilda medlemsstater, dels andra direktiv som med teknisk innebörd (t.ex. direktiv för att avsluta interimistiska översyner) även inkluderats i kategorin ”direktiv om ändring i direktiv eller förordning”.

ordningar gäller små och/eller tekniska förändringar och kan anses som mindre betungande vad gäller de resurser som nationella parlament måste använda för att bedöma utkastets konsekvenser på redan existerande lagstiftning.

TABELL I ANTAL UTKAST TILL DIREKTIV 2006–2008

Månad	2006	2007	2008	Genomsnitt (2006–2008)
Jan.	7 (6/1)	2 (2/0)	13 (11/2)	7
Feb.	4 (2/2)	4 (2/2)	5 (4/1)	4
Mars	2 (1/1)	3 (0/3)	7 (3/4)	4
April	0 (0/0)	1 (1/0)	6 (2/4)	2
Maj	6 (4/2)	2 (2/0)	1 (1/0)	3
Juni	10 (2/8)	6 (4/2)	4 (4/0)	7
Juli	3 (2/1)	6 (5/1)	11 (6/5)	7
Aug.	0 (0/0)	2 (2/0)	0 (0/0)	1
Sept.	27 (3/24)*	4 (0/4)	4 (1/3)	4
Okt.	5 (3/2)	7 (6/1)	8 (2/6)	7
Nov.	10 (9/1)	5 (2/3)	12 (10/2)	9
Dec.	31 (6/25) †	10 (9/1)	12 (8/4)	9
Totalt	105 (38/67)	52 (35/17)	83 (52/31)	80

Not: Tabellen avser antalet utkast till direktiv översända från kommissionen till rådet under perioden 2006–2008. De kursiverade siffrorna inom parenteserna anger antalet utkast till direktiv enligt följande (*direktiv/ ändring av direktiv*).

* Antalet direktiv för sept. 2006 påverkades starkt av Bulgariens och Rumäniens inträde i unionen. Flertalet av direktiven gäller formella ändringar av existerande direktiv. För beräkning av genomsnittet har värdet 3 använts vad gäller antalet direktiv denna månad.

† Liknande effekt gavs under december 2006 när ett s.k. föreskrivande förfarande med kontroll infördes vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter. För beräkning av genomsnittet har värdet 6 använts vad gäller antalet direktiv denna månad.

TABELL II ANTAL UTKAST TILL FÖRORDNINGAR 2006–2008

Månad	2006	2007	2008	Genomsnitt (2006–2008)
Jan.	9 (5/4)	10 (6/4)	8 (5/3)	9
Feb.	14 (7/7)	10 (3/7)	22 (9/13)	15
Mars	16 (7/9)	15 (9/6)	6 (5/1)	12
April	12 (6/6)	10 (6/4)	19 (7/12)	14
Maj	8 (1/7)	14 (8/6)	14 (6/8)	12
Juni	13 (6/7)	15 (8/7)	19 (13/6)	16
Juli	24 (12/12)	13 (8/5)	20 (10/10)	19
Aug.	14 (7/7)	5 (1/4)	7 (3/4)	9
Sept.	16 (12/4)	10 (6/4)	12 (6/6)	13
Okt.	23 (18/5)	28 (19/9)	8 (5/3)	20
Nov.	22 (13/9)	25 (17/8)	21 (11/10)	23
Dec.	23 (12/11)	17 (7/10)	19 (9/10)	20
Totalt	194 (106/88)	172 (98/74)	175 (89/86)	180

Not: Tabellen avser antalet utkast till förordningar översända från kommissionen till rådet under perioden 2006–2008. De kursiverade siffrorna inom parenteserna anger antalet utkast till direktiv enligt följande (*förordningar/ ändring av förordningar*).

TABELL III ANTAL UTKAST TILL LAGSTIFTNINGSAKTER 2006–2008

Månad	2006	2007	2008	Genomsnitt (2006–2008)
Jan.	16 (9/7)	12 (10/2)	21 (8/13)	16
Feb.	16 (14/2)	14 (10/4)	27 (22/5)	19
Mars	18 (16/2)	18 (15/3)	13 (6/7)	17
April	12 (12/0)	11 (10/1)	25 (19/6)	16
Maj	14 (8/6)	14 (14/2)	15 (14/1)	14
Juni	23 (13/10)	21 (15/6)	23 (19/4)	22
Juli	27 (24/3)	19 (13/6)	31 (20/11)	26
Aug.	14 (14/0)	7 (5/2)	7 (7/0)	9
Sept.	19 (16/3*)	14 (10/4)	16 (12/4)	16
Okt.	28 (23/5)	35 (28/7)	16 (8/8)	26
Nov.	32 (22/10)	30 (25/5)	33 (21/12)	32
Dec.	29 (23/6*)	27 (17/10)	31 (19/12)	29
Totalt	259 (194/65)	224 (172/52)	258 (175/83)	247

Not: Tabellen avser antalet utkast till lagstiftningsakter översända från kommissionen till rådet under perioden 2006–2008. De kursiverade siffrorna inom parenteserna anger antalet utkast till lagstiftningsakter enligt följande (*förordningar/ direktiv*).

* Se tabell I ovan för detaljer.

TABELL IV. ANTAL UTKAST TILL LAGSTIFTNINGSAKTER UNDER 2007

Månad	Exklusiv befogenhet †	Delad befogenhet		Totalt antal
		Antal	Andel*	
Jan.	10 (9/1)	2 (1/1)	17 %	12
Feb.	10 (9/1)	4 (2/2)	29 %	14
Mars	12 (11/1)	6 (4/2)	33 %	18
April	11 (10/1)	0 (0/0)	0 %	11
Maj	9 (8/1)	7 (6/1)	44 %	16
Juni	15 (11/4)	6 (4/2)	29 %	21
Juli	12 (9/3)	7 (4/3)	37 %	19
Aug.	5 (4/1)	2 (1/1)	29 %	7
Sept.	10 (9/1)	4 (1/3)	29 %	14
Okt.	25 (21/4)	10 (7/3)	29 %	35
Nov.	24 (22/2)	6 (3/3)	17 %	30
Dec.	19 (13/6)	8 (4/4)	30 %	27
Totalt	162 (136/26)	62 (37/25)	28 %	224

Not: Tabellen avser antalet utkast till lagstiftningsakter översända från kommissionen till rådet under 2007 inom EU:s exklusiva respektive delade befogenheter. De kursiverade siffrorna inom parenteserna anger antalet utkast till lagstiftningsakter enligt följande (*förordningar/ direktiv*).

* Andel avser andelen av utkast till lagstiftningsakter där subsidiaritetsprincipen ska tillämpas i procent av alla utkast till lagstiftningsakter.

† I vissa fall ingår även t.ex. direktiv som anger undantagsbestämmelser från tidigare beslutade direktiv i denna kategori. Ett exempel på ett sådant är direktiv (EG) nr 3/2008 om ändring av direktiv (EG) nr 54/2003 i fråga om tillämpningen av vissa bestämmelser i Estland. Andra typer av förslag till direktiv som ingår är rent tekniska (s.k. *recast* och/eller *codified version*) omarbetningar av direktiv. I vissa fall ingår även s.k. sammanslagningar av redan existerande förordningar i denna kategori. Ett exempel på ett sådant fall är förordning (EG) nr 3/2008 som är en omarbetning av de två tidigare förordningarna (EG) nr 2702/1999 och (EG) nr 2826/2000.

TABELL V. ANTAL UTKAST TILL LAGSTIFTNINGSAKTER UNDER 2008

Månad	Exklusiv befogenhet †	Delad befogenhet		Totalt antal
		Antal	Andel*	
Jan.	16 (6/10)	5 (2/3)	24 %	21
Feb.	22 (18/4)	5 (4/1)	19 %	27
Mars	6 (4/2)	7 (2/5)	54 %	13
April	19 (18/1)	6 (2/4)	24 %	25
Maj	13 (12/1)	2 (2/0)	13 %	15
Juni	20 (16/4)	3 (3/0)	13 %	23
Juli	16 (14/2)	15 (6/9)	48 %	31
Aug.	6 (6/0)	1 (1/0)	14 %	7
Sept.	12 (10/2)	4 (2/2)	25 %	16
Okt.	6 (5/1)	10 (3/7)	63 %	16
Nov.	23 (19/4)	10 (2/8)	30 %	33
Dec.	10 (9/1)	21 (10/11)	68 %	31
Totalt	169 (137/32)	89 (39/50)	34 %	258

Not: Tabellen avser antalet utkast till lagstiftningsakter översända från kommissionen till rådet under 2008 inom EU:s exklusiva respektive delade befogenheter. De kursiverade siffrorna inom parenteserna anger antalet utkast till lagstiftningsakter enligt följande (*förordningar/ direktiv*).

* Andel avser andelen av utkast till lagstiftningsakter där subsidiaritetsprincipen ska tillämpas i procent av alla utkast till lagstiftningsakter.

† Se tabell IV.

TABELL VI. ANTAL UTKAST TILL LAGSTIFTNINGSAKTER FÖR 2007 INOM DEN
S.K. DELADE BEFOGENHETSSFÄREN FÖRDELADE PÅ UTSKOTT

Mån.	KU	FiU	SkU	JuU	CU	UU	FöU	SfU	SoU	KrU	UbU	TU	MJU	NU	AU
Jan.												1		1	
Feb.									1				2	1	
Mars			1		1			1				1	1		1
April															
Maj								1				3	1	2	
Juni				1	1			1			1	1	1		
Juli		2	1					2			1	1			
Aug.													2		
Sept.														4	
Okt.		2		1				2				2	1	1	1
Nov.			1									3	2		
Dec.				1			2					1	4		
Tot.	0	4	3	3	2	0	2	7	1	0	2	13	14	9	2

TABELL VII. ANTAL UTKAST TILL LAGSTIFTNINGSAKTER FÖR 2008 INOM DEN
S.K. DELADE BEFOGENHETSSFÄREN FÖRDELADE PÅ UTSKOTT

Mån.	KU	FiU	SkU	JuU	CU	UU	FöU	SfU	SoU	KrU	UbU	TU	MJU	NU	AU
Jan.					1								3	1	
Feb.		1	1	1									2		
Mars		1	2						1			2	1		
April				1	2								2		
Maj					1							1			
Juni					1							1	1		
Juli		1	2		1	1			1		1	2	3	1	2
Aug.													1		
Sept.					1							1	1		1
Okt.		4			1							2	1		2
Nov.		1	1		2		2					2	1	1	
Dec.			1		2			3	6			3	3	2	1
Tot.	0	8	7	2	12	1	2	3	8	0	1	14	20	5	6

Bilaga 5:1

Lista på utkast till lagstiftningsakter där riksdagen under Lissabonfördragets bestämmelser hade fått granska tillämpningen av subsidiaritetsprincipen under 2007 fördelade på årets månader.

Månad	Beteckning	Beskrivning
Jan.	KOM(2006) 820	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om flygplatsavgifter
	KOM(2006) 850	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om energistatistik
Feb.	KOM(2007) 51	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön
	KOM(2007) 36	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska föreskrifter på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut 3052/95/EG
	KOM(2007) 18	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG när det gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och om införande av ett system för hur utsläpp av växthusgaser skall övervakas och minskas i samband med användning av vägtransportbränslen och om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG när det gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar och om upphävande av direktiv 93/12/EEG
	KOM(2007) 46	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapsstatistik om folkhälsa och hälsa och säkerhet i arbetet
Mars	KOM(2007) 91	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 78/855/EEG om fusioner av aktiebolag och rådets direktiv 82/891/EEG om delning av aktiebolag med avseende på kraven på ett oberoende sakkunnigutlåtande vid en fusion eller en delning
	KOM(2007) 52	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/96/EG när det gäller anpassning av särskilda skatte regler för dieselbränslen som yrkesmässigt används som motorbränsle och samordning av beskattningen av blyfri bensen och dieselbränslen som används som motorbränsle
	KOM(2007) 159	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen
	KOM(2007) 129	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om statistik över köttproduktion och besättningar
	KOM(2007) 90	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning nr 11 om avskaffande av diskriminering såvitt avser fraktsatser och befördringsvillkor enligt artikel 79.3 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien
	KOM(2007) 76	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kvartalsstatistik över lediga platser i gemenskapen

Månad	Beteckning	Beskrivning
Maj	KOM(2007) 249	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU
	KOM(2007) 265	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg
	KOM(2007) 264	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler för tillträde till marknaden för buss-transporter (SEK(2007) 635) (SEK(2007) 636)
	KOM(2007) 263	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma regler beträffande de villkor som skall uppfyllas av personer som yrkesmässigt bedriver transporter på väg
	KOM(2007) 245	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om undersökningar om företagsstrukturen i jordbruket och en undersökning om produktionsmetoder inom jordbruket samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 571/88
	KOM(2007) 243	Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget Artemis för genomförande av det gemensamma teknikinitiativet för inbyggda datasystem
	KOM(2007) 241	Förslag till rådets förordning om upprättandet av det gemensamma företaget för Initiativet för innovativa läkemedel
Juni	KOM(2007) 303	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumentskydd vid vissa aspekter av tidsdelat boende, långfristiga semesterprodukter, återförsäljning och byte
	KOM(2007) 298	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd
	KOM(2007) 356	Förslag till rådets förordning om bildandet av "det gemensamma företaget Eniac"
	KOM(2007) 355	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006
	KOM(2007) 315	Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget Clean Sky
	KOM(2007) 311	Förslag till rådets förordning om installation, drift och ledning av en kommunikationsinfrastruktur för SIS-sammanhang (Schengens informationssystem)
Juli	KOM(2007) 381	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG med hänsyn till tillfälliga bestämmelser om mervärdesskattesatser (SEK(2007) 910)
	KOM(2007) 367	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 87/372/EEG om vilka frekvensband som skall reserveras för det samordnade införandet av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobilkommunikation inom gemenskapen
	KOM(2007) 361	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet Solvans II
	KOM(2007) 443	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (omarbetning)

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2007) 439	Förslag till rådets förordning om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr [...] till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa bestämmelser
	KOM(2007) 376	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av bilagorna till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen
	KOM(2007) 69	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om folk- och bostadsräkningar
Aug.	KOM(2007) 465	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 84/539/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om elektromedicinsk utrustning inom human- och veterinärmedicin
	KOM(2007)489-2	Förslag till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 386/90 om kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag eller andra belopp
Sept.	KOM(2007) 529	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/55/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas
	KOM(2007) 528	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el
	KOM(2007) 510	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 80/181/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning för måttenheter
	KOM(2007) 530	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter
Okt.	KOM(2007) 669	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agenser (elektromagnetiska fält) i arbetet (18:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)
	KOM(2007) 638	Förslag till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat
	KOM(2007) 637	Rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning
	KOM(2007) 653	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemenskapens statistik rörande utrikeshandel med tredje-länder och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1172/95
	KOM(2007) 625	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik
	KOM(2007) 619	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2252/2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2007) 613	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 648/2004 för att anpassa den till förordning (EG) nr ... om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och om ändring av direktiv 67/548/EEG och förordning (EG) nr 1907/2006
	KOM(2007) 593	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om typgodkännande av vägasdrivna motorfordon och om ändring av direktiv [2007/46/EG]
	KOM(2007) 571	Förslag till rådets förordning om bildandet av det gemensamma företaget för bränsleceller och vätgas
	KOM(2007) 560	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av fotgängare och andra oskyddade trafikanter
Nov.	KOM(2007) 698	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/58/EG om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation och förordning (EG) nr 2006/2004 om konsumentskyddssamarbete
	KOM(2007) 697	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter och direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster
	KOM(2007) 677	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt
	KOM(2007) 760	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om avlämnande av statistikuppgifter över nominell fångst för medlemsstater som bedriver fiske i vissa områden, andra än dem i Nordatlanten (Omarbetning)
	KOM(2007) 701	Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare när det gäller bomullsstödet
	KOM(2007) 699	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en europeisk myndighet för marknaden för elektronisk kommunikation
Dec.	KOM(2007) 859	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förande av statistik över gods- och passagerarbefordran till sjöss
	KOM(2007) 844	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
	KOM(2007) 766	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa offentliga kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster på försvars- och säkerhetsområdet

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2007) 765	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förenkling av villkoren för överföring av försvarsmateriel inom gemenskapen
	KOM(2007) 856	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon
	KOM(2007) 854	Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden")
	KOM(2007) 851	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om typgodkännande av motorfordon och motorer med avseende på utsläpp från tunga fordon (Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon
	KOM(2007) 838	Förslag till rådets förordning om testerna rörande andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)

Bilaga 5:2

Lista på utkast till lagstiftningsakter där riksdagen under Lissabonfördragets bestämmelser hade fått granska tillämpningen av subsidiaritetsprincipen under 2008 fördelade på årets månader.

Månad	Beteckning	Beskrivning
Jan.	KOM(2008) 19	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi
	KOM(2008) 18	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006
	KOM(2008) 16	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser
	KOM(2008) 9	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om leksakers säkerhet
	KOM(2007) 872	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om nya livsmedel och om ändring av förordning (EG) nr XXX/XXXX [enhetligt förfarande]
Feb.	KOM(2008) 101	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning av den [...] om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 när det gäller användningen av informationssystemet för viseringar (VIS) enligt kodexen om Schengengränserna
	KOM(2008) 58	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 638/2004 om gemenskapsstatistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna
	KOM(2008) 49	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kosmetiska produkter (omarbetning)

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 40	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna
	KOM(2008) 78	Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt
Mars	KOM(2008) 151	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att underlätta gränsöverskridande uppföljning av trafikförelser
	KOM(2008)147-1	Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner
	KOM(2008) 134	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner för överträdelser
	KOM(2008) 123	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/82/EG och direktiv 2001/83/EG när det gäller ändringar av villkoren för godkännanden för försäljning av läkemedel
	KOM(2008) 100	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv .../.../EG om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet (omarbetad version)
	KOM(2008)147-2	Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1798/2003 i syfte att bekämpa skatteundandragande i samband med gemenskapsinterna transaktioner
	KOM(2008) 124	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utsläppande på marknaden och användning av foder
April	KOM(2008) 213	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/26/EG om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper och direktiv 2002/47/EG om ställande av finansiell säkerhet med avseende på sammanlänkade system och kreditfordringar
	KOM(2008) 211	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer beträffande artikel 6.2 om utsläppande på marknaden av batterier och ackumulatorer
	KOM(2008) 210	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skördestatistik
	KOM(2008) 195	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG när det gäller krav på offentlighet för medelstora företag och skyldigheten att upprätta sammanställd redovisning
	KOM(2008) 194	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 68/151/EEG och 89/666/EEG med avseende på bestämmelsen om offentliggörande och översättning för vissa typer av företag
	KOM(2008) 197	Förslag till rådets förordning om migration från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)
Maj	KOM(2008) 316	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om krav för typgodkännande av allmän säkerhet hos motorfordon

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 311	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av harmoniserade villkor för utsläppande av byggprodukter på marknaden
Juni	KOM(2008) 396	Förslag till rådets förordning om stadga för ett europeiskt privat aktiebolag (SPE-bolag)
	KOM(2008) 390	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 216/2008 inom området flygplatser, flygledningstjänst och flygtrafik-tjänster och om upphävande av rådets direktiv 06/23/EEG
	KOM(2008) 345	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel (förordning om animaliska biprodukter)
Juli	KOM(2008) 459	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror
	KOM(2008) 458	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag)
	KOM(2008) 436	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av viss infrastruktur
	KOM(2008) 428	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG i fråga om reducerade mervärdesskattesatser
	KOM(2008) 426	Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning
	KOM(2008) 422	Förslag till rådets direktiv om genomförande av det avtal som ingåtts av European Community Shipowners' Associations (ECSA) och European Transport Workers' Federation (ETF) om 2006 års konvention om arbete till sjöss och om ändring av direktiv 1999/63/EG
	KOM(2008) 419	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättandet av ett europeiskt företagsråd eller ett förförande i gemenskapsföretag och grupper av gemenskapsföretag för information till och samråd med arbetstagare (Omarbetning)
	KOM(2008) 414	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpning av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård
	KOM(2008) 399	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter
	KOM(2008) 489	Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden")

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 469	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om handel med sälprodukter
	KOM(2008) 467	Förslag till rådets förordning om gemenskapens rättsliga ram för en europeisk forskningsinfrastruktur (ERI)
	KOM(2008) 450	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en snabbinsatsmekanism för att hantera de kraftigt stigande livsmedelspriserna i utvecklingsländerna
	KOM(2008) 402	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas)
	KOM(2008) 401	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett miljömärkesprogram för gemenskapen
Aug.	KOM(2008)505-2	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Omarbetning) Part 2
Sept.	KOM(2008) 576	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG, 78/855/EEG och 82/891/EEG och av direktiv 2005/56/EG beträffande rapporterings- och dokumentationskrav i samband med fusioner och delningar
	KOM(2008) 535	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om maskiner för spridning av bekämpningsmedel och om ändring av direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner
	KOM(2008) 580	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 717/2007 om roaming i allmänna mobiltelefonnät i gemenskapen och direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster
	KOM(2008) 553	Förslag till rådets förordning om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning
Okt.	KOM(2008) 661	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1994/19/EEG om system för garanti av insättningar vad beträffar garantins omfattning och utbetalningsfristen
	KOM(2008) 650	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2002/15/EG om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter
	KOM(2008) 637	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar
	KOM(2008) 636	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av direktiv 86/613/EEG
	KOM(2008) 627	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet och om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 2000/46/EG

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 614	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om konsumenträttigheter
	KOM(2008) 602	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG vad gäller banker anslutna till centrala kreditinstitut, vissa frågor som gäller kapitalbasen, stora exponeringar, tillsynsrutiner och krishantering
	KOM(2008) 677	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 808/2004 om gemenskapsstatistik om informationssamhället
	KOM(2008) 644	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden
	KOM(2008) 640	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen
Nov.	KOM(2008) 790	Förslag till rådets direktiv (Euratom) om upprättande av en gemenskapsram för kärnsäkerhet
	KOM(2008) 780	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om byggnaders energiprestanda (omarbetning)
	KOM(2008) 779	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om märkning av däck vad gäller drivmedelseffektivitet och andra väsentliga parametrar (framlagt av kommissionen)
	KOM(2008) 778	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om märkning och standardiserad konsumentinformation som anger energirelaterade produkters förbrukning av energi och andra resurser (omarbetning)
	KOM(2008) 775	Förslag till rådets direktiv om en skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter
	KOM(2008) 762	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 87/372/EEG om vilka frekvensband som skall reserveras för det samordnade införandet av allmänt tillgänglig, alleuropeisk, cellulär, digital, landbaserad mobilkommunikation inom gemenskapen
	KOM(2008) 727	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar
	KOM(2008) 543	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål
	KOM(2008) 803	Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1083/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden i fråga om vissa bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen
	KOM(2008) 704	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kreditvärderingsinstitut
Dec.	KOM(2008) 887	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en ram för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportsätt
	KOM(2008) 818	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om kvalitets- och säkerhetsnormer för organ av mänskligt ursprung avsedda för transplantation

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 815	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna
	KOM(2008) 812	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning av bensinångor steg II, vid tankning av personbilar på bensinstationer
	KOM(2008) 810	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE) (Omarbetning)
	KOM(2008) 809	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter
	KOM(2008) 805	Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, när det gäller skatteundandragande vid import och andra gränsöverskridande transaktioner
	KOM(2008) 801	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphävande av rådets direktiv 71/317/EEG, 71/347/EEG, 71/349/EEG, 74/148/EEG, 75/33/EEG, 76/765/EEG, 76/766/EEG och 86/217/EEG om metrologi
	KOM(2008) 668	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2001/83/EG för att förhindra att läkemedel som är förfälskade med avseende på identitet, historia eller ursprung kommer in i den lagliga distributionskedjan
	KOM(2008) 665	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring, när det gäller säkerhetsövervakning av humanläkemedel, av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel
	KOM(2008) 663	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring i fråga om information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel av direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel
	KOM(2008) 867	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1927/2006 om upprättande av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter
	KOM(2008) 852	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik
	KOM(2008) 847	Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr ...2008 av den om ändring av förordning (EG) nr 1692/2006 om inrättande av det andra Marco Polo-programmet om beviljande av ekonomiskt gemenskapsstöd till förbättring av godstransportsystemets miljöprestanda (Marco Polo II) och om upphävande av förordning (EG) nr 1382/2003
	KOM(2008) 838	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden vad gäller stödberättigande för investeringar i energieffektivitet och förnybar energi i bostäder

Månad	Beteckning	Beskrivning
	KOM(2008) 825	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr [...] [om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat]
	KOM(2008) 820	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (Omarbetning)
	KOM(2008) 817	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen
	KOM(2008) 816	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen
	KOM(2008) 664	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring, när det gäller säkerhetsövervakning av humanläkemedel, av förordning (EG) nr 726/2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet
	KOM(2008) 662	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring i fråga om information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel av förordning (EG) nr 726/2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet